

La politique aéroportuaire wallonne depuis la régionalisation (1988-2010)

Working Paper N° 6 - 2011

François Lohest & David Aubin

Novembre 2011

La politique aéroportuaire wallonne depuis la régionalisation (1988-2010)

Working Paper N° 6 - 2011

François Lohest & David Aubin

Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB)
UER Tourisme
Case postale 4176
CH-1950 SION 4
Suisse

Table des matières

1.	Introduction	7
2.	Balises temporelles et spatiale de l'étude	9
2.1.	Justification du périmètre temporel de l'étude	9
2.1.1.	La régionalisation.....	9
2.1.2.	La libéralisation du ciel européen	11
2.1.3.	La stratégie wallonne de développement des aéroports et la forte croissance des activités à Charleroi et Liège.....	11
2.1.4.	La réforme de la Régie des voies aériennes	14
2.2.	Périmètre spatial de l'étude	16
2.2.1.	Définition du périmètre général du cas	16
2.2.2.	L'aéroport de Liège (périmètre spécifique n°1).....	18
2.2.2.1.	Positionnement géographique et insertion territoriale.....	18
2.2.2.2.	Évolution historique et description du site	18
2.2.3.	L'aéroport de Charleroi (périmètre spécifique n°2).....	20
2.2.3.1.	Positionnement géographique et insertion territoriale.....	20
2.2.3.2.	Évolution historique et description du site	21
2.2.4.	Conclusion	23
3.	Évolution (1988-2010) des usages et des rivalités d'usage du réseau et description de l'évolution de la configuration des acteurs.....	25
3.1.	Description de l'évolution de la configuration des acteurs	25
3.1.1.	Le gouvernement et le Parlement wallons	26
3.1.2.	Le Service public de Wallonie	26
3.1.3.	Sociétés de gestion	27
3.1.4.	La Société Wallonne des aéroports	28
3.1.5.	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires wallonne	30
3.1.6.	Belgocontrol.....	31
3.2.	Histoire du développement aéroportuaire wallon au fil des principales rivalités d'usage (évolution des rivalités d'usage)	32
3.2.1.	Le choix du développement aéroportuaire : distribution des ressources publiques entre bassins économiques (résolution de la première rivalité) et spécialisation des sites (résolution de la deuxième rivalité).....	32
3.2.2.	Le développement des activités aéroportuaires et le choix des opérateurs principaux (résolution de la troisième rivalité)	36
3.2.3.	La politique d'encadrement des aéroports (résolution de la quatrième rivalité)....	40
3.2.4.	Les zones aéroportuaires dans la politique de développement économique wallonne, l'accès aux zones de développement économique aux abords des aéroports et le « tabou aéroportuaire wallon »	47
3.2.5.	La coordination entre l'utilisation civile et l'utilisation militaire des infrastructures (résolution de la cinquième rivalité).....	50
3.2.6.	La gestion de l'infrastructure et le cas de Belgocontrol.....	51
4.	Conclusion.....	53
	Références	55

1. Introduction

L'objectif de cette étude est de retracer l'évolution de la politique aéroportuaire wallonne depuis la régionalisation complète de cette compétence en 1988. Ce travail s'inscrit dans un projet de recherche plus large qui a été mené au sein de l'Institut de science politique Louvain-Europe de l'Université catholique de Louvain, intitulé : « Impacts de la libéralisation sur les secteurs d'industrie de réseaux : analyse comparée des secteurs du rail et de l'aviation civile en Belgique (DUREBEL) »¹. Il est coordonné par le professeur D. Aubin (UCL/ISPOLE) et conduit en parallèle avec un projet suisse : « *Impacts of market liberalization on the sustainability of networks industries : a comparative analysis of the civil aviation and railways sectors in Switzerland* », coordonné par le professeur S. Nahrath de l'Institut universitaire Kurt Bösch de Sion².

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous portons attention aux transformations récentes des modes de régulation des secteurs du rail et de l'aviation civile suite aux politiques européennes de libéralisation et à leurs impacts sur la durabilité des infrastructures de ces industries de réseau. Nous analysons les changements de régime institutionnel de ces secteurs. Cette approche par les régimes institutionnels est centrée sur les ressources et permet d'appréhender la question de la durabilité de l'infrastructure. Ce cadre d'analyse a la particularité et l'avantage de s'intéresser à l'ensemble des règles formelles, droits de propriétés et politiques publiques particulières, qui interviennent dans la régulation des usages d'une ressource. Il permet d'identifier les acteurs du secteur (usagers, régulateurs, opérateurs de transport, etc.) et les rivalités d'usage entre ces acteurs sur la ressource.

Dans le prolongement d'un premier rapport de recherche consacré à l'analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Belgique (Lohest & Aubin, 2011), l'objectif de ce texte est de se focaliser sur le développement aéroportuaire wallon depuis la régionalisation de la compétence en 1988 jusqu'à nos jours. Il s'agit de retracer l'historique de ce développement surprenant au fil des rivalités d'usage entre acteurs du secteur. La nature de cette recherche est exploratoire : pourquoi les activités aéroportuaires en Wallonie ont-elles décollé ? Quelles rivalités d'usage sont apparues ? Comment ces rivalités sont-elles résolues ? Comment les acteurs opèrent-ils dans le secteur récemment libéralisé ? Telles sont les questions auxquelles ce travail apporte des réponses.

Au vu de sa nature exploratoire, ce texte est, d'une part, amplement descriptif. Il consiste en une agrégation de l'information obtenue principalement via la rencontre de personnes ressources actives au sein du secteur aérien en Belgique et en Wallonie (entretiens semi-directifs). Le corpus de cette étude est donc principalement constitué de sources primaires. D'autre part, le contenu de ce travail ne constitue que la première étape d'une analyse plus minutieuse de la politique aéroportuaire wallonne, notamment en termes de durabilité. Ce

¹ Projet financé par le Conseil de la recherche de l'Université catholique de Louvain (Fonds spéciaux de recherche).

² Projet financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS).

texte est une interprétation préliminaire des données disponibles qui balisera la suite de nos travaux.

Dans un premier temps, nous dressons le périmètre temporel et spatial de notre étude. Ensuite, nous relatons l'historique du développement aéroportuaire wallon au fil des usages et des rivalités d'usage du réseau, ainsi que l'évolution de la configuration des acteurs du secteur.

2. Balises temporelles et spatiale de l'étude

2.1. Justification du périmètre temporel de l'étude

En termes de temporalité, cette étude s'étend de 1988 à 2010. Ces balises temporelles se justifient par quatre événements majeurs au niveau de (la structuration) de l'organisation de la gestion du réseau aérien belge : la régionalisation de la compétence aeroportuaire est tout d'abord une décision centrale pour comprendre les évolutions récentes du secteur aérien en Belgique (1). Par ailleurs, cette régionalisation s'effectue de façon concomitante avec la libéralisation du secteur, issue de la législation européenne (2). Dans ce nouveau contexte, on observe une forte croissance des activités dans les aéroports en Wallonie - ce qui n'est pas le cas en Flandre - et qui résulte d'une stratégie de redéploiement économique axée sur la logistique (3). Enfin, c'est au cours de cette période que la Régie des voies aériennes (RVA), organisme parastatal de gestion des infrastructures et de contrôle aérien, va être dissoute et remplacée par des acteurs distincts, soit publics et autonomes (par ex. Belgocontrol), soit entièrement privatisés (par ex. BIAC) (4).

2.1.1. La régionalisation

Dans le processus de fédéralisation du pays – qui aboutira en 1993 – la régionalisation de certaines compétences est mise en œuvre dès 1980, par l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980³. À terme, les compétences principales concernées sont : les matières liées au territoire, l'environnement (par ex. politique des déchets, gestion de l'eau), l'agriculture, les forêts, la chasse et la pêche, les travaux publics, le logement, ainsi que de nombreux aspects de la vie socio-économique, mais aussi les transports, à l'exception de la SNCB et de l'aéroport de Bruxelles-National.

En 1980, le texte demeure très général sur ce dernier point concernant les aéroports, puisqu'il est mentionné, sans autre précision, que les Régions sont compétentes pour « *l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics, à l'exception de celui de Bruxelles-National* » (art. X, §1er, 7°). Il faut attendre la seconde loi spéciale de 1988 pour obtenir plus de précisions quant à la transition résultant du transfert de compétence, et surtout l'accord de coopération de 1989 qui précise les modalités de transfert des droits, biens et obligations de la RVA aux Régions pour les aéroports concernés.

La seconde loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988⁴ prévoit qu'une « *concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu pour, [entre autres], les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes, des ports, des voies hydrauliques, des digues, des aéroports et des aérodromes* » ainsi que pour « *le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ainsi que pour les droits y afférents* » (art. IV, §14). Il est

³ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge* (M.B.) du 15 août 1980.

⁴ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, *M.B.* du 13 août 1988.

également précisé que les Gouvernements seront associés « à l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics » (art. IV, §16). Les aéroports/aérodromes concernés sont alors précisément identifiés : Ostende, Anvers-Deurne et Grimbergen en Flandre ; Charleroi-Gosselies, Liège-Bierset, Spa La-Sauvenière et Saint-Hubert en Wallonie.

Pour ces infrastructures s'opère donc un changement de propriétaire et de gestionnaire (auparavant la RVA). Ce changement devient effectif suite à la négociation d'un accord de coopération, conclu le 30 novembre 1989⁵. Les Régions ont officiellement la charge de l'équipement et de l'exploitation des aéroports et aérodromes publics. En tant qu'autorités compétentes de l'aménagement du territoire régional, elles délivrent également les autorisations de bâtir et d'exploitation des aéroports et décident des infrastructures de mobilité (accès aux aéroports). L'accord de 1989 prévoit une période transitoire durant laquelle la RVA percevra les recettes et payera les dépenses pour le compte des Régions. L'accord règle également les modalités de transfert de personnel. À cet égard, la RVA s'engage à fournir aux Régions l'appui qu'elles pourraient demander dans le domaine de l'application des normes et recommandations internationales en matière d'aviation civile. Enfin, il faut noter que les interventions budgétaires de la RVA courront jusqu'en 1992⁶. À partir de 1992, il n'y aura plus d'intervention de la RVA. Cette dernière s'engage par ailleurs à assurer gratuitement la sécurité du trafic aérien des aérodromes régionaux⁷. Les compétences régionales s'étendent aussi aux matières environnementales, desquelles font notamment partie les politiques de lutte contre les nuisances sonores.

De son côté, l'État fédéral reste, lui, compétent pour l'utilisation de l'espace aérien (infrastructure) ainsi que pour tout ce qui concerne la sécurité de la navigation aérienne (infostructure), et conserve aussi la compétence aéroportuaire pour l'aéroport de Bruxelles-National. La création et la modification des conditions d'utilisation des aérodromes civils relèvent également de sa compétence, en concertation avec les gouvernements régionaux concernés.

Au niveau temporel, la régionalisation constitue le point de départ de cette étude de cas. Il s'agit d'une décision qui transforme complètement l'organisation de la gestion des infrastructures aéroportuaires en Belgique. À partir de ce moment, chaque Région peut déterminer ses propres orientations en la matière ; les prises de décisions ne sont plus harmonisées entre elles au niveau national. Les évolutions du secteur commencent ainsi à se fragmenter entre Régions et à prendre des orientations divergentes. Il faut dire que la marge de manœuvre des Régions va tirer profit du nouveau contexte de régulation du secteur, à savoir celui de la libéralisation du marché.

⁵ Accord de coopération entre l'État belge agissant pour la Régie des voies aériennes et les Régions, *M.B.* du 9 mars 1990.

⁶ En effet, la RVA accorde un crédit d'investissement de BEF 300 millions (€ 7,5 millions) libéré sous forme de droits de tirage fixés en tranches annuelles de BEF 100 millions (€ 2,5 millions) (1989-1990 et 1991), chaque fois pour moitié à chaque Région ; de plus, la RVA supportera en 1989 la totalité du déficit d'exploitation des aéroports, en 1990 les 2/3 et en 1991 1/3 de ce déficit.

⁷ Les tâches de sécurité de la navigation aérienne correspondent ici au contrôle aérien à l'arrivée et au départ de ces aéroports, ainsi qu'aux services de sécurité au sol.

2.1.2. La libéralisation du ciel européen

La libéralisation du ciel européen est le second facteur de justification du périmètre temporel. Elle s'est déroulée en trois phases : la première phase en 1987 (premier paquet), suivie par une deuxième série de mesures adoptées en 1990 (deuxième paquet), parachevée par le troisième paquet en 1992, qui laissait cinq ans aux compagnies pour s'y préparer. C'est en effet au premier avril 1997 « *que les États membres ont perdu leurs prérogatives sur les droits de trafic, le cabotage ne pouvant notamment plus être refusé et les compagnies jouissant dorénavant d'une totale liberté tarifaire* » (Fayolle, 2003, p. 77). La libéralisation est aujourd'hui effective en Europe. Tout transporteur aérien établi dans l'Union européenne et homologué peut proposer des liaisons, aussi bien entre deux pays qu'au sein de chaque pays membre (ce qu'on appelle le cabotage), à des prix qui doivent résulter de la concurrence sur le marché.

En Belgique, la libéralisation a pour effet principal de mettre un terme au monopole exercé par la Sabena sur les liaisons aériennes au départ de la Belgique, même si l'abrogation de l'exclusivité de la compagnie sur les opérations de transport régulier est progressive. C'est la loi du 3 mai 1999⁸ qui ouvre définitivement les services de transport aérien en Belgique aux compagnies établies dans la Communauté et avec pour « *objectif principal de mettre fin, formellement, au monopole de désignation de la Sabena pour l'exploitation de services aériens réguliers entre la Belgique et des pays tiers à la Communauté européenne* » (Godfroid, 2000, p. 555).

Outre les règles d'exploitation commerciale et la modification de la structure des droits de trafic, la libéralisation européenne introduit de nouvelles réglementations pour ce qui concerne l'octroi des créneaux horaires, les licences d'exploitation, les tarifs. L'ensemble de cette réglementation a provoqué en Europe une forte croissance du trafic aérien. En Belgique, la libéralisation a principalement permis aux aéroports régionaux d'attirer des compagnies étrangères et de développer leurs activités (cf. Lohest & Aubin, 2011).

2.1.3. La stratégie wallonne de développement des aéroports et la forte croissance des activités à Charleroi et Liège

Le troisième événement de justification du périmètre temporel de cette étude de cas est l'extraordinaire développement des activités dans les deux aéroports wallons principaux, à savoir celui de Charleroi Bruxelles-Sud et de Liège-Bierset. Suite à la régionalisation, les autorités wallonnes ont rapidement décidé de miser sur le développement de ces deux aéroports comme levier de redéploiement économique. Dès 1989, une note du gouvernement trace les grands axes de développement des aéroports wallons. Il s'agit de mettre sur pieds ce pôle de développement, générateur d'emplois directs, indirects et induits, grâce à la mise en place d'une forte activité économique locale.

La décision est prise de développer les deux aéroports – et non l'un au détriment de l'autre – selon leur spécificité propre : le transport de passagers à Charleroi et le transport fret à Liège ; des activités de jour pour le premier et des activités 24h/24 pour le second. Cette

⁸ Loi du 3 mai 1999 relative aux transporteurs aériens, M.B. du 23 juillet 1999.

décision fait l'unanimité, toutes formations politiques confondues. Entre 1989 et aujourd'hui, la Région wallonne a pris un certain nombre de dispositions en vue de réglementer les activités sur chacun des deux sites. Très rapidement, des sociétés de gestion ont été créées pour chaque aéroport afin de faire face au manque d'équipement de l'administration, qui n'a pas pour vocation de réaliser des activités commerciales : dès 1990-1991, la gestion des activités commerciales est confiée à des sociétés de gestion de droit privé, à savoir *Brussels South Charleroi Airport* et *Liege Airport*. En 1994, un décret du gouvernement wallon relatif à la création et à l'exploitation des aéroports « légalise » ce système de concession en balisant les marges de manœuvre des sociétés gestionnaires. Ce décret est un décret cadre relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne⁹. Ce texte accorde le droit à la Région de concéder, en tout ou en partie, l'entretien et l'exploitation d'un ou plusieurs de ses aéroports, ainsi que l'établissement et l'exploitation des services au profit des usagers. Le gouvernement wallon peut fixer et percevoir les redevances afférentes à l'utilisation des aéroports et aérodromes et peut céder ce droit au bénéficiaire de la concession. Il arrête les réductions ou exemptions qu'il accorde à certains utilisateurs.

Depuis 1994, ce décret a subi quelques modifications. Tout d'abord, le décret du 8 juin 2001 fixe des limites à l'exploitation des aéroports de Liège et Charleroi-Bruxelles-sud. L'exploitation de l'aéroport de Liège-Bierset est autorisée 24h sur 24 alors que celle de l'aéroport Charleroi est limitée entre 7h et 22h, sauf si le gouvernement décide, dans le cadre d'un quota global de bruit, d'autoriser certains mouvements en dehors de ces tranches horaires (c'est ce qui sera décidé pour les avions basés¹⁰). L'autre modification importante apportée par ce décret de 2001 consiste en l'introduction de sanctions administratives en cas de non respect des règles en matière de bruit surtout (usage de certains aéronefs, catégories acoustiques au sol, etc.) ; ces sanctions sont prononcées par le fonctionnaire compétent et le gouvernement est chargé de constater et poursuivre les infractions¹¹. Ensuite, le décret-programme du 3 février 2005 modifie de façon importante les structures de droits de propriété. La Région wallonne ou la personne morale ayant en charge le financement des infrastructures aéroportuaires, peuvent, en vertu de leur qualité de propriétaires des terrains, infrastructures ou bâtiments, accorder des droits réels sur les aéroports publics en vue de faciliter le financement des infrastructures aéroportuaires ou en vue de l'exploitation des aéroports et aérodromes. Les sociétés auxquelles l'exploitation a été concédée peuvent à leur tour concéder tout ou partie des droits réels qu'elles se sont vues octroyer. La durée des droits réels ne peut excéder la durée de la concession. Le décret introduit aussi l'autorisation au concessionnaire de fixer et percevoir les redevances afférentes à l'utilisation des aéroports. Il est néanmoins créé un comité de régulation composé par le gouvernement chargé de donner un avis préalable sur les redevances fixées par un concessionnaire.

Outre le décret de 1994 et ses modifications successives, il faut mentionner le décret du 8 novembre 2000 qui fixe les restrictions de décollage et d'atterrissage sur les aéroports

⁹ M.B. du 15 juillet 1994.

¹⁰ Par avion basé, la législation entend « l'avion qui, de manière habituelle, est programmé pour atterrir à l'aéroport avant l'heure de fermeture de celui-ci et en repartir le lendemain » – Décret du 2 février 2006, art. 1er, 3°.

¹¹ A cette heure cet arrêté sanction n'a toujours pas été porté à exécution.

relevant de la Région wallonne¹². Le texte de 2000 interdit l'exploitation d'avions classés « chapitre 2 » sur les aéroports relevant de la Région¹³. Les avions à réaction subsoniques¹⁴ sont interdits sur les aéroports de la Région entre 23 heures et 7 heures. Un certain nombre de dérogations sont prévues pour les vols humanitaires, les vols officiels, les missions militaires etc. Le texte précédent, datant de 1998, est abrogé.

Un autre texte important est celui de la régulation du marché de l'assistance en escale. L'arrêté du 24 mars 2000 du gouvernement wallon régit l'accès au marché de l'assistance en escale aux aéroports relevant de la Région¹⁵. Il vise à mettre en conformité la législation régionale avec la directive 96/67/CE. Le libre accès au marché est établi pour tout prestataire de service d'assistance en escale établi dans la Communauté. Néanmoins, le texte limite à deux prestataires pour certains services aux tiers : assistance bagages, opérations en piste, carburants et huiles, fret et poste entre l'aérogare et l'avion.

Enfin, dans le contexte de développement croissant mais surtout par besoin de financements importants, le gouvernement wallon crée en 2001 une société spécialisée, la Société wallonne des aéroports (SOWAER), entreprise de droit privé détenue entièrement par la Région, qui gère notamment les participations financières de la Région dans les sociétés de gestion des aéroports régionaux et qui est chargée de la mise en œuvre de la politique de lutte contre le bruit et du développement des zones économiques autour des aéroports (cf. infra). La création de cette entité fait logiquement suite à l'augmentation des activités sur chacun des deux sites wallons. Cette forte croissance n'a pas cessé entre l'arrivée de la compagnie *low cost* irlandaise Ryanair en 1997 à Charleroi et de TNT en 1996 à Liège, et aujourd'hui (figures 1 et 2).

Selon nous, ce troisième point de justification du périmètre temporel est intimement relié aux deux premiers : la stratégie wallonne de développement des aéroports s'articule dans le contexte nouveau de la régionalisation et de la libéralisation. D'ailleurs, sans ces deux événements particuliers, il est assez probable que les aéroports wallons n'auraient pas connu un développement tel que celui que nous observons aujourd'hui. Partant, la conjonction de la régionalisation et de la libéralisation a poussé les autorités wallonnes à poser des choix, du fait de cette nouvelle compétence, et a permis d'attirer des compagnies étrangères qui sous un régime non libéralisé n'auraient pas eu le droit de proposer des vols sur les liaisons régulières.

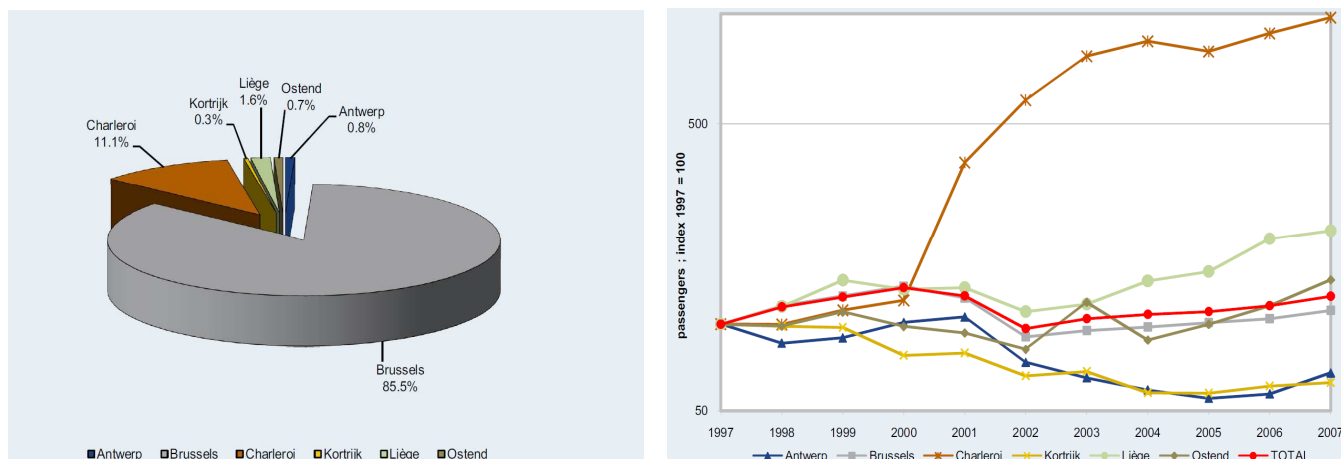
¹² M.B. du 24 novembre 2000

¹³ Avion classé chapitre 2 : référence aux normes de bruit définies à l'annexe 16, volume I, deuxième partie, chapitre 2 de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947, troisième édition (juillet 1993).

¹⁴ Selon la législation wallonne, un avion à réaction subsoniques est un avion dont la masse maximale au décollage est égale ou supérieure à 34 000 kilogrammes ou dont l'aménagement intérieur maximal certifié pour le type donné de l'avion comporte plus de 19 sièges passagers à l'exclusion de tout siège réservé à l'équipage, et équipé de moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3. (Arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 fixant les restrictions de décollage et d'atterrissage sur les aéroports relevant de la Région wallonne, M.B. du 24 novembre 2000).

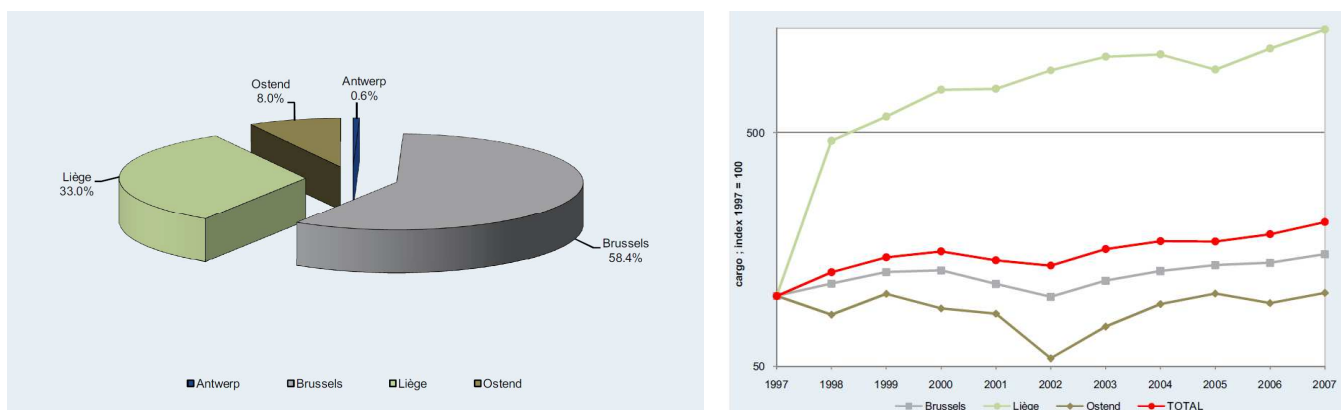
¹⁵ M.B. du 7 avril 2000.

Figure 1 : Parts des aéroports belges pour le trafic passagers (2006) et évolution du trafic passagers dans les aéroports belges 1997-2007 (échelle logarithmique)



Source : Kupfer (2009)

Figure 2 : Parts des aéroports belges pour les activités cargo (2006) et évolution du trafic cargo dans les aéroports belges 1997-2007 (échelle logarithmique)



Source : Kupfer (2009)

2.1.4. La réforme de la Régie des voies aériennes

La réforme de la Régie des voies aériennes fait suite aux développements législatifs de la fin des années 1980 visant à réorganiser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National ainsi qu'à la régionalisation de la compétence aéroportuaire. Il ne s'agit pas d'un événement proprement régional mais il est important de le mentionner car il est directement lié au processus de développement des aéroports wallons.

Par l'arrêté royal du 1er août 1986¹⁶, la RVA est autorisée à s'associer avec une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit public ou privé, en vue de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des aéroports et de leurs dépendances. Ce sera chose faite pour l'aéroport de Bruxelles-National, avec la création de la *Brussels Airport Terminal Company* (BATC) en 1987, dont la RVA est actionnaire minoritaire (47,5%) et le reste des parts détenu par des holdings et sociétés financières, privés et

¹⁶ M.B. du 21 août 1986.

publics. Cette décision provoque cependant une scission au niveau de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, entre la BATC et la RVA. La RVA confie à BATC les activités se rapportant aux passagers, mais lui délègue aussi la tâche de construire une nouvelle aérogare en lui cédant un droit de superficie sur les terrains nécessaires. Cette cohabitation de deux acteurs au niveau de l'exploitation de l'aéroport débouche, après quelques années, sur une « *situation conflictuelle permanente* » (Block, 1999).

En 1991, suite à la régionalisation de la compétence aéroportuaire, la loi sur les entreprises publiques autonomes renomme la RVA « Société nationale des voies aériennes », mais elle conserve ses statuts antérieurs et conserve ses tâches d'exploitation à Zaventem, parallèlement aux activités de rénovation de BATC. La situation est clarifiée définitivement en 1997 et conclut le processus de transformation profonde de l'organisation de la gestion des infrastructures du réseau – donc de la RVA¹⁷. Le texte donne au gouvernement le pouvoir de prendre, par arrêtés royaux, toutes les mesures nécessaires en vue de réorganiser la répartition des activités entre la RVA et BATC et de définir les missions de ces deux entités¹⁸. Ce sera chose faite avec l'arrêté royal du 2 avril 1998¹⁹ portant exécution de la loi de 1997. La RVA prend le nom de Belgocontrol, entreprise publique autonome, et reprend l'ensemble des tâches de la sécurité de la navigation aérienne (infostructure) ; la *Brussels International Airport Company* (BIAC), société anonyme de droit public, succède à BATC, et reprend toutes les activités de gestion et d'exploitation commerciales de l'aéroport de Bruxelles-National, dont l'unicité de gestion est ainsi rétablie. Un seul acteur est responsable de l'exploitation de l'aéroport, l'autre s'occupe de contrôle aérien. Les contrats de gestion entre ces deux entités et l'État seront approuvés par arrêté royal du 25 août 1998²⁰. En 2001, la BIAC est privatisée mais l'État conserve la majorité des actions de l'entreprise. La privatisation complète prendra effet en 2004, lorsque les parts majoritaires sont vendues à la société australienne *Macquarie* (Lohest & Aubin, 2010).

La réforme de la RVA se conclut donc par la création de nouvelles entités, contribuant ainsi à multiplier le nombre d'acteurs actifs au sein du secteur. L'objectif principal recherché par cette réforme de la RVA est l'efficacité : il s'agit de découpler intégralement les tâches de gestion infrastructurelle et les tâches de contrôle aérien. Ainsi, la RVA ne s'occupe plus que de la sécurité de la navigation aérienne, c'est-à-dire du contrôle aérien, et est transformée en entreprise publique autonome (Belgocontrol). Les pouvoirs publics opèrent ainsi une rupture nette avec la façon de faire qui prévalait depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, à savoir la concentration de toutes ces activités au sein d'un même organisme. Par ailleurs, Belgocontrol est tenu d'être entièrement indépendante de l'État au niveau financier : elle doit financer l'intégralité des services prestés par la perception de redevances, qu'elle peut fixer elle-même. A cet égard, notons qu'en vertu de l'accord de

¹⁷ Loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, *M.B.* du 30 décembre 1997.

¹⁸ La loi précise que le Roi devait prendre ces décisions avant le 30 septembre 1998, les arrêtés devant ensuite être confirmés par une loi dans les six mois suivant la date de leur entrée en vigueur.

¹⁹ Arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles National, *M.B.* du 11 avril 1998.

²⁰ Arrêtés royaux portant approbation des contrats de gestion entre l'État et BATC et entre l'État et la RVA, et portant approbation des statuts de ces entités, *M.B.* du 1^{er} septembre 1998.

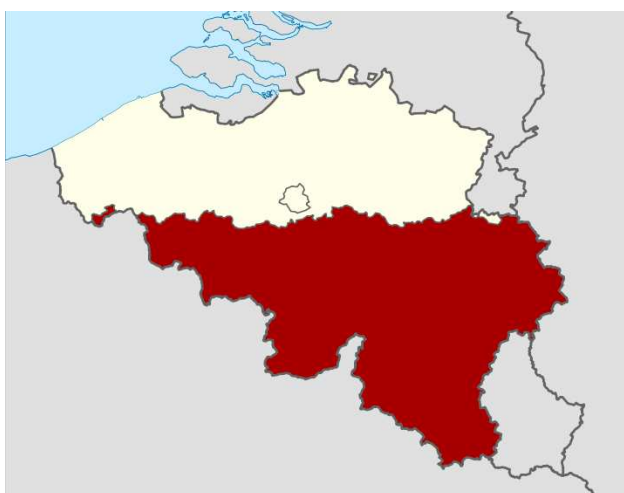
coopération conclu entre la RVA et la Région en 1989, Belgocontrol se voit contrainte de prester gratuitement une série de services dans les aéroports régionaux

2.2. Périmètre spatial de l'étude

2.2.1. Définition du périmètre général du cas

Dans cette étude de cas, nous traitons du développement des aéroports régionaux wallons. La Wallonie constitue donc le périmètre spatial de ce travail. D'un point de vue géographique, la Région wallonne occupe la partie sud de la Belgique, comme on peut le voir sur la figure 3. Elle occupe une superficie de 16 844 km².

Figure 3 : La Région wallonne



Il faut considérer ce périmètre général comme un « espace de compétence » : la Région wallonne est compétente sur tout le territoire wallon pour les matières dont elle a la charge, en ce compris les aéroports/aérodromes. Ainsi le développement des aéroports wallons fait-il écho à un programme politique régional particulier et à une stratégie de développement économique limités au territoire régional. Cela étant, ce sont principalement les zones aéroportuaires qui occuperont plus particulièrement notre attention, car ce sont elles qui sont l'objet de rivalités entre différents acteurs. On peut tout d'abord définir la zone aéroportuaire par l'aéroport en tant qu'infrastructure permettant de réaliser des activités de transport. En Belgique, l'aérodrome/aéroport est défini comme « *tout centre de trafic aérien, y compris les installations nécessaires à ce trafic, ou tout terrain ou surface d'eau aménagés, même temporairement, pour l'atterrissage et l'envol des aéronefs* »²¹. Plus concrètement, il s'agit des pistes d'atterrissage, des voies de roulage, des aires de parking, des terminaux, des installations de transbordement de personnes et de biens, des aires de maintenance, etc. Mais il s'agit aussi de prendre en considération l'insertion locale de cette infrastructure dans une zone de développement économique particulière, dans un espace plus ou moins urbanisé, dans une localité spécifique, bref sur un territoire qui subit d'une

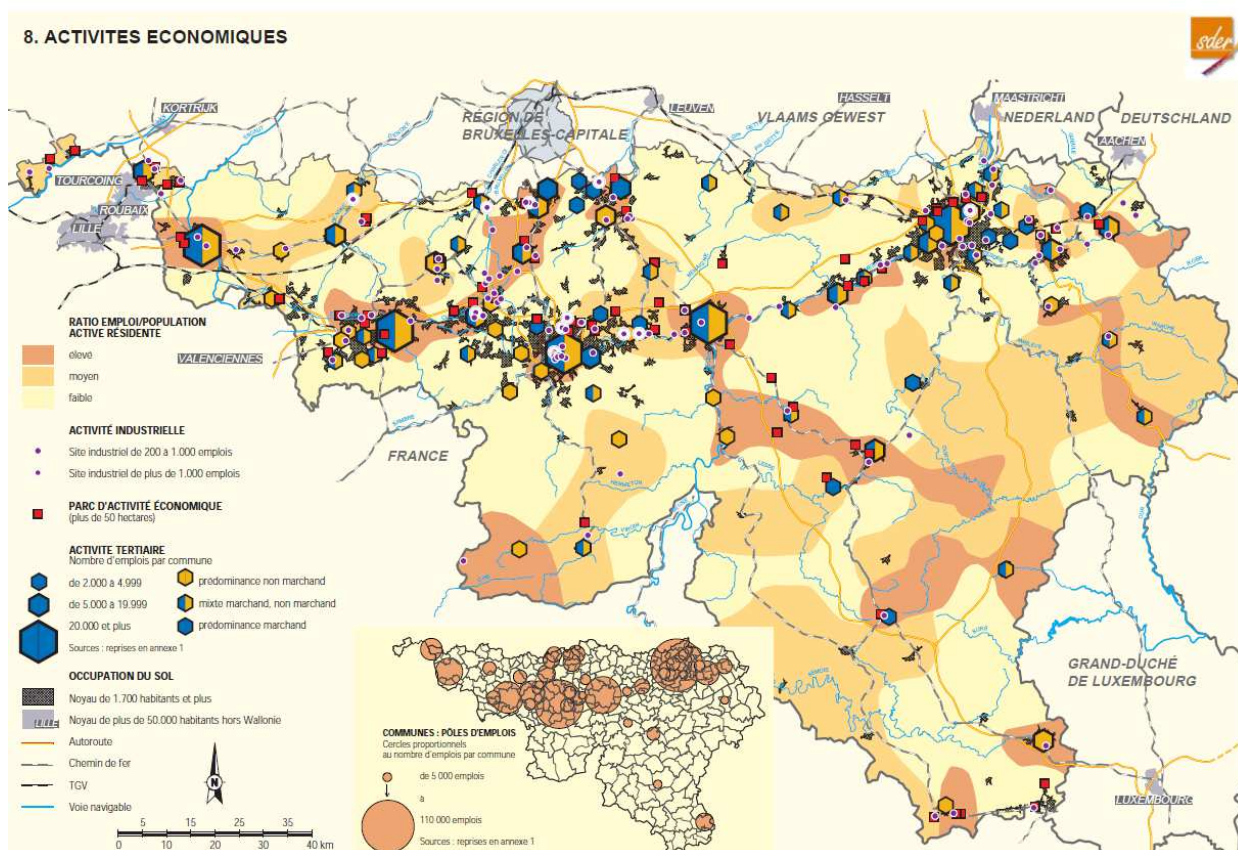
²¹ Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, M.B. du 26 juillet 1937. La définition proposée par l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) est similaire. Les termes aérodromes et aéroports sont utilisés ici comme des synonymes. Pour la suite, nous préférons utiliser celui d'aéroport, qui correspond mieux à la situation à Charleroi et Liège.

façon ou d'une autre (positivement et/ou négativement) les impacts des activités aéroportuaires.

Dans ce cadre, l'attention sera portée sur les deux aéroports principaux présents sur le territoire wallon : l'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud (1) et celui de Liège-Bierset (2). La Région est, sur les deux sites, propriétaire des infrastructures, même si la gestion commerciale de ces infrastructures est concédée à des sociétés de droit privé. Sur le plan régional, ces deux aéroports sont situés dans les deux anciens bassins industriels principaux de Wallonie. Aujourd'hui, comme on peut l'observer sur la figure suivante (figure 4), les bassins de Charleroi et de Liège sont encore les plus importants de la Région en termes d'activité économique. Dans l'un et l'autre de ces bassins, on compte de nombreux parcs d'activités économiques ainsi que des sites industriels importants ; ce sont également des régions fortement urbanisées et donc à forte densité de population

Ci-dessous, nous faisons une description plus précise des deux sites en question, en portant une attention particulière sur leur insertion géographique dans les réseaux de transports belge et européen (route, rail, principalement) et sur leur évolution historique.

Figure 4 : Activités économiques en Région wallonne



Source : Direction générale opérationnelle – Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie, Portail cartographique de la Région wallonne, carte 8 : « Activités économiques », accessible à l'adresse <http://sder.wallonie.be/dwnld/Cartes/sd08.pdf>, consultée le 15 janvier 2011.

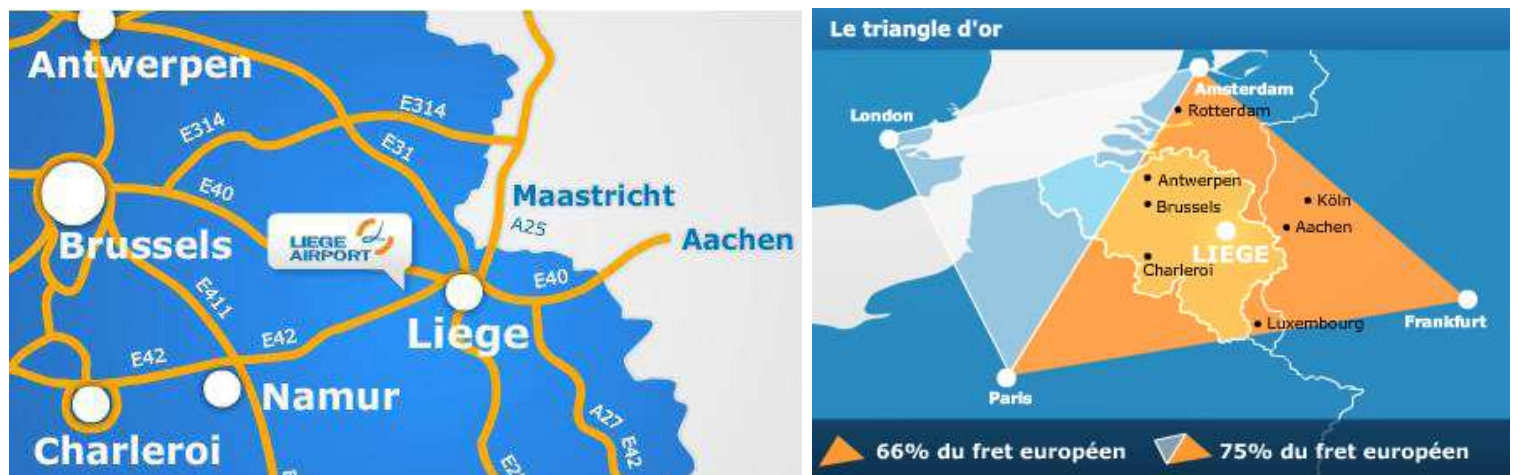
2.2.2. L'aéroport de Liège (périmètre spécifique n°1)

2.2.2.1. Positionnement géographique et insertion territoriale

L'aéroport de Liège est situé au nord-ouest de la ville de Liège, très exactement à Bierset, sur la commune de Grâce-Hollogne. Le site est accolé à l'autoroute de Wallonie et à proximité immédiate d'un nœud autoroutier important : E42 Lille-Francfort, E25 Rotterdam-Luxembourg, E40 Bruxelles-Cologne (cf. figure 5). La ville de Liège est également reliée aux réseaux ferroviaire, y compris les lignes à grande vitesse, et fluvial.

Par ailleurs, la région liégeoise occupe une position stratégique dans le flux de marchandises européen, puisqu'elle est située au cœur de ce qu'on appelle le triangle d'or, par lequel transitent 66% du fret européen. Si l'on ajoute Londres, comme le montre la figure 5, Liège est alors située dans un espace géographique par lequel les trois quarts du fret européen transitent, avec Londres à l'ouest, Amsterdam au nord, Francfort à l'est et Paris au sud.

Figure 5 : *Liege Airport* au cœur du triangle d'or européen



Source : SOWAER 2010

Ainsi, Liège est, assez logiquement, un point central pour le transport de marchandises en Belgique, et particulièrement en Région wallonne. L'aéroport de Liège est d'ailleurs la seule plateforme multimodale route-rail-air.

2.2.2.2. Évolution historique et description du site

Avant la régionalisation et le développement exponentiel de ses activités, l'aéroport de Liège a connu une évolution lente mais continue, et ce depuis ses débuts. Pendant la Première guerre mondiale, une plaine d'aviation est aménagée sur le site, qui sera rapidement transformée en aérodrome par les Allemands. En 1922, l'aéronautique militaire s'installe à Bierset. En 1930, à l'occasion de l'exposition internationale de Liège, la première aérogare est construite et une ligne reliant Bruxelles, Anvers et Liège est inaugurée. En 1944, la piste est allongée et au sortir de la Seconde guerre mondiale, la Sabena ouvre une ligne régulière entre Liège et Paris. Il faut pourtant attendre 1976 pour qu'une aérogare civile soit inaugurée, parallèlement à la ligne Liège-Gosselies-Londres.

Avant la régionalisation, on remarque donc que les activités sur le site sont modestes, et que les infrastructures sont assez rudimentaires.

A partir de 1988, lorsque la Région wallonne décide de développer ses deux aéroports, le site va se transformer profondément et rapidement. Par ailleurs, la gestion commerciale est concédée à la Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset (SAB s.a.) aujourd'hui devenue *Liege Airport*. Ainsi, dès 1994, l'agrandissement de l'aérogare est terminé et le trafic charter passagers reprend, notamment à destination des pays méditerranéens ; il ne cessera de se consolider. A partir de 1996, ce sont les vols cargo qui vont se développer : *Cargo Airlines* (CAL), compagnie israélienne, s'installe à Liège et le contrat avec TNT est signé. Ce dernier fera de Liège sa base continentale en y installant son centre de tri en 1998. La même année, la nouvelle tour de contrôle est inaugurée. Ensuite, les infrastructures ont continuellement subi des innovations, des agrandissements et des adaptations au développement des activités²².

Le tableau suivant reprend les grands investissements réalisés à l'aéroport de Liège au cours de ces dix dernières années. La figure 6, elle, mentionne le programme d'investissement pour l'aéroport et reprend des évolutions passées ou à venir: zone fret nord, réparation de la piste principale, allongement de la piste, liaison Flémalle, nouvelle aérogare etc.

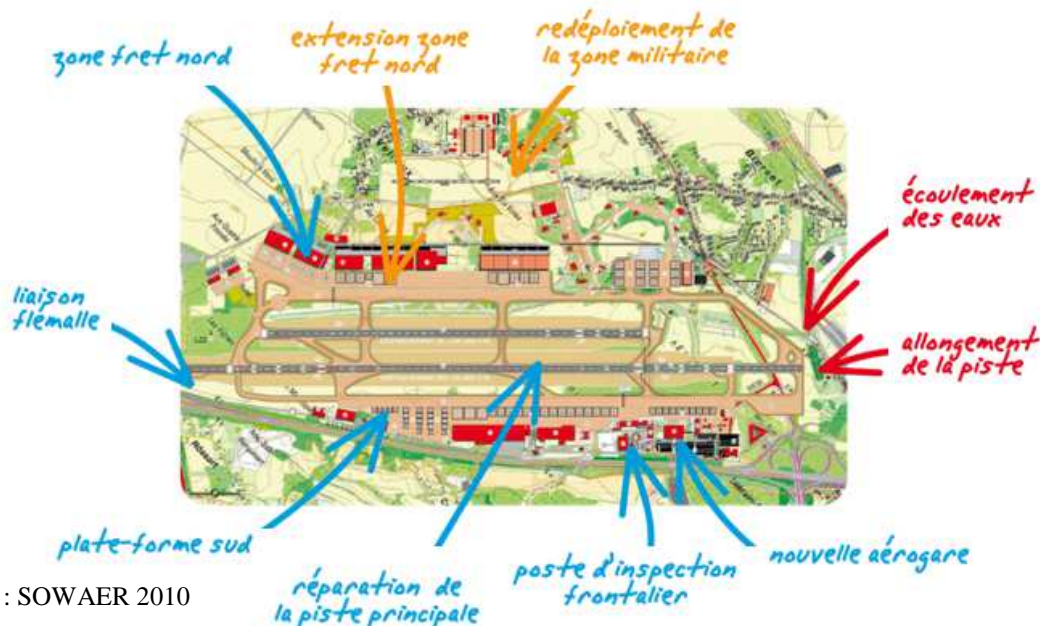
Tableau 1 : Évolutions des infrastructures à l'aéroport de Liège (2002-2010)

2002	Construction de la nouvelle aérogare et extension du poste de douane
2003	Poste d'inspection vétérinaire
2004	Radars primaire et secondaire
2005	Nouvelle aérogare et abords
2005	Rénovation des pistes
2006	Liaison Flémalle
2007	Extension du parc pétrolier
2007	Parking avions - zone nord
2010	Allongement de la piste et écoulement des eaux vers la Meuse

Source : Adapté du Site Internet *Liege Airport* 2011.

²² Site Internet Liege Airport : <http://www.liegeairport.com>, page consultée en janvier 2011.

Figure 6 : Plan de l'aéroport de Liège et programme d'investissement



Source : SOWAER 2010

Comme on peut le constater sur le plan ci-dessus (figure 6), l'aéroport de Liège dispose de deux pistes parallèles en asphalte : la première longue de 3 700 mètres, la seconde de 2 340 mètres. Le site compte également une aérogare pour les activités de transport de passagers (capacité d'un million de passagers par an), mais également des hangars nécessaires aux activités de fret. Une dizaine de parkings avions sont opérationnels. Ces infrastructures permettent d'accueillir des Boeing 747 cargo et prochainement des A380 cargo. Aujourd'hui, ce sont donc les activités cargo qui sont les plus importantes : elles ont récemment dépassé celles de Bruxelles-National, ce qui fait de l'aéroport wallon le premier aéroport du pays pour le transport de marchandises et le huitième européen dans ce domaine.

2.2.3. L'aéroport de Charleroi (périmètre spécifique n°2)

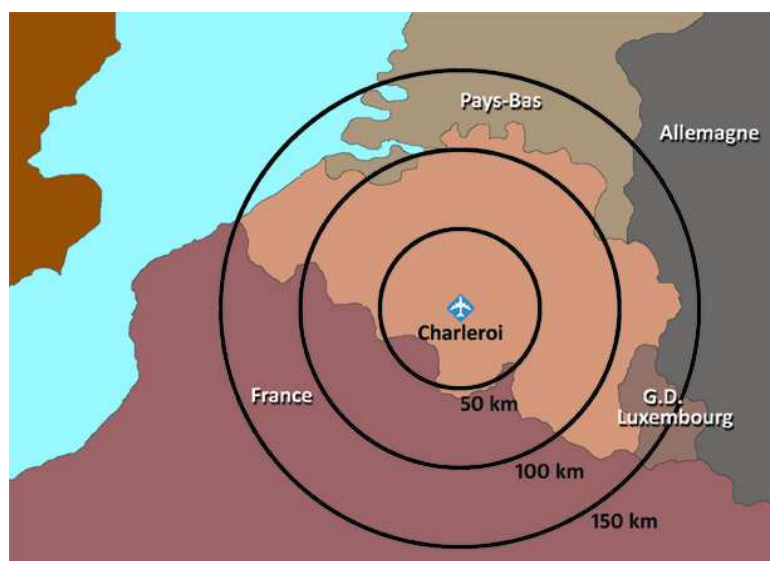
2.2.3.1. Positionnement géographique et insertion territoriale

L'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud est localisé à 55 km du centre de Bruxelles, à 30 km du ring de Bruxelles, à 6 km au nord de la Ville de Charleroi, à 2 km de l'échangeur des autoroutes en direction de Paris (270 km), Cologne (130 km), Amsterdam (250 km) et à moins d'1 km de l'autoroute E42. Le site aéroportuaire est situé dans une zone quasi exclusivement de type industriel et agricole (cf. figure 7).

Partant, l'aéroport s'inscrit dans une zone favorable au développement des activités commerciales, ce qui est dû à la proximité de zones à forte densité de population et son insertion dans le réseau routier reliant les principales villes belges et européennes. Ce qui, d'autre part, est idéal pour des compagnies qui veulent desservir la partie centrale de l'Europe du Nord. Comme nous le montre la figure 7, l'hinterland de l'aéroport de Charleroi couvre une région de cinq millions d'habitants à une heure de route (incluant

Bruxelles, Courtrai, Liège, Namur, Charleville-Mézières) et neuf millions d'habitants à deux heures de route.

Figure 7 : Hinterland de l'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud



Source : SOWAER 2010

2.2.3.2. Évolution historique et description du site

Les premières activités aériennes à Gosselies remontent à 1919. C'est à ce moment que le Roi Albert I^{er} inaugure la première école de pilotage belge au champ d'aviation de Gosselies, sur le Monts des bergers, point culminant de la région. En 1920, la Société générale d'aéronautique (SEGA) débute des activités de maintenance aéronautique. Son activité consiste essentiellement en l'entretien et la réparation des machines volantes utilisées par les nombreux aéro-clubs de la région. Quatre cents pilotes militaires et civils destinés à l'aéronautique militaire furent formés à l'école d'aviation. En 1931, les statuts de la société Avions Fairey S.A. sont signés. Cette société allait faire de Gosselies le centre de l'industrie aéronautique belge.

Après la Seconde Guerre mondiale, Gosselies est classé dans la catégorie des aérodromes publics et son exploitation est assurée par la Régie des voies aériennes (RVA). En 1954, associée à Fairey, la Société anonyme belge de construction aéronautique (S.A.B.C.A), installée à Haren, crée une seconde usine à Gosselies. Progressivement, d'autres entreprises s'établissent sur le site. Dans les années 1970, Liège et Charleroi sont reliés quotidiennement à Londres-Heathrow. L'expérience sera rapidement abandonnée en raison de résultats décevants. L'aérodrome de Gosselies sera pratiquement sans aucun trafic passagers et sera utilisé principalement pour les vols privés, les vols d'entraînements et parfois quelques vols charters vers les destinations vacances de la Méditerranée. En 1978, la Société nationale de construction aéronautique (SONACA) est créée pour reprendre les activités de Fairey²³.

²³ Site Internet BSCA : <http://www.charleroi-airport.com/>, page consultée en janvier 2011.

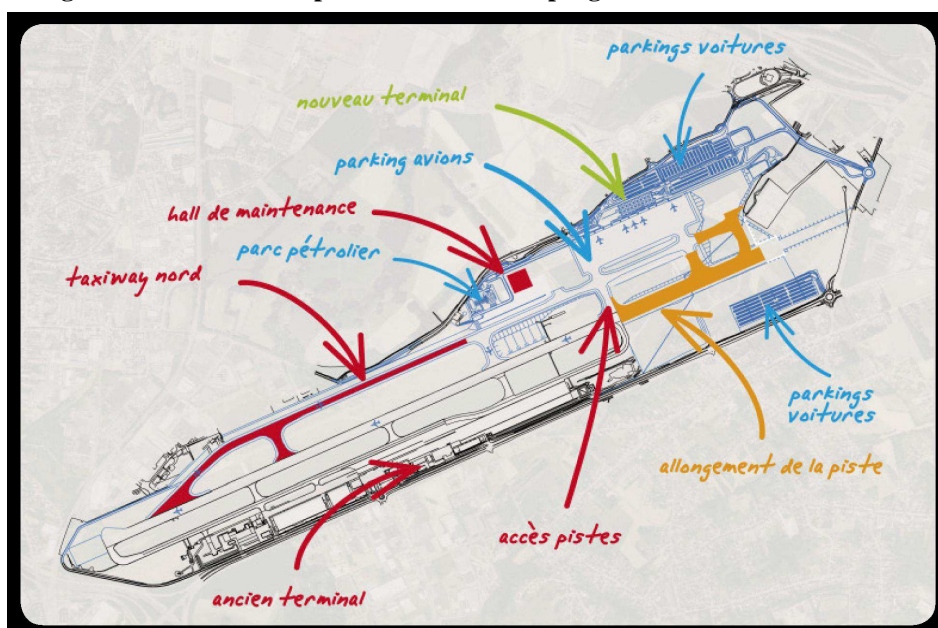
Suite à la régionalisation, la Région wallonne utilise le même procédé qu'à Liège. En 1991, la société anonyme *Brussels South Charleroi Airport* (BSCA) voit le jour. Au cours des années 1992 et 1993 est progressivement mis en place un ensemble de procédures de gestion, qui a commencé à prendre effet en 1995 et plus encore en 1996. 1997 marque ensuite une année charnière dans le développement des activités à Charleroi, puisque c'est à ce moment que les activités de Ryanair débutent. En 2001, Ryanair fait de Charleroi Bruxelles-Sud sa première base continentale. A partir de ce moment, l'aéroport connaît une croissance de ses activités, croissance ininterrompue jusqu'aujourd'hui²⁴ (Site Internet BSCA, 2011). C'est également suite à la régionalisation que des investissements ont été réalisés en vue d'agrandir les infrastructures et de permettre le développement des activités. Le tableau suivant reprend ces évolutions qui ont principalement eu lieu au cours des dix dernières années. La figure 9 reprend un plan de l'aéroport et localise quelques éléments du programme d'investissement.

Tableau 2 : Évolution à l'aéroport de Charleroi (2002-2010)

2002	Extension de la station kérosène
2002	Rénovation de l'ancienne aérogare
2003	Aménagement hangar et réfection du taxiway sud
2004	Extension de l'ancienne aérogare et rénovation des locaux technique
2007	Réparation de la piste et dalle de stationnement pour avions
2007	Nouvelle aérogare et station d'épuration
2008	Parkings voitures, voiries d'accès au nouveau Terminal passagers et parc pétrolier
2009	Installation d'un radar ILS catégorie 3
2010	Construction d'un taxiway nord

Source : Adapté du Site Internet BSCA 2011

Figure 9 : Plan de l'aéroport de Charleroi et programme d'investissement



Source : SOWAER 2010

²⁴ Site Internet BSCA : <http://www.charleroi-airport.com/>, page consultée en janvier 2011

Comme on le voit, l'aéroport de Charleroi dispose d'une seule piste en asphalte, d'une longueur de 2 550 mètres. Le nouveau terminal, d'une capacité d'accueil de cinq millions de passagers par an atteint aujourd'hui ses limites et ouvre la porte à de nouveaux investissements.

2.2.4. Conclusion

Le périmètre spatial de l'étude se définit donc par les limites géographiques de la Région wallonne, pour ce qui est du périmètre général, avec un focus particulier sur les deux zones aéroportuaires de Charleroi et Liège. Il est important de considérer ces deux dimensions – générale et plus locale – car les rivalités d'usages peuvent se manifester au niveau du territoire wallon (entre les aéroports par exemple, pour attirer une compagnie aérienne), mais également au niveau de chaque site aéroportuaire (entre deux compagnies pour une liaison au départ de Charleroi par exemple).

Ce choix se justifie par l'extraordinaire développement des activités sur ces deux sites et par le dynamisme économique induit par les activités de l'aéroport dans sa zone géographique immédiate. Si chaque périmètre spécifique pourra faire l'objet d'une analyse particulière, les « relations » entre les deux sites seront également à prendre en compte.

3. Évolution (1988-2010) des usages et des rivalités d'usage du réseau et description de l'évolution de la configuration des acteurs

Dans cette section, il est question de passer en revue les différents usages principaux que les acteurs peuvent faire des infrastructures aéroportuaires, et surtout d'identifier les rivalités découlant de ces usages.

Cela étant, qu'est-ce qu'un usage des aéroports ? On peut définir l'usage d'un aéroport comme une modalité d'exploitation des infrastructures aéroportuaires par un ou plusieurs acteurs et ce en vue de réaliser ou fournir une prestation de services (transport, commerce, sécurité, sûreté, handling, etc.) et d'en tirer un avantage économique, social ou politique direct ou indirect. L'aéroport sert ainsi de support à une ou plusieurs activités pouvant potentiellement engendrer des rivalités entre des usages analogues (rivalité homogène) ou entre des usages antagonistes (rivalité hétérogène)

Qu'est-ce qu'une rivalité sur les aéroports ? Par rivalité, on entend des rapports opposant deux ou plusieurs acteurs (propriétaire, gestionnaire, opérateurs, usagers finaux, usagers alternatifs, régulateurs) au sujet des infrastructures aéroportuaires. Ces rivalités peuvent se manifester de différentes façons : conflit ouvert, conflit latent, arbitrages entre différents usagers. Par ailleurs, elles peuvent porter sur l'accès aux infrastructures et les différentes utilisations possibles de celles-ci, mais aussi sur les impacts de leur exploitation.

De plus, il faut tenir compte du fait que ces rivalités peuvent être temporaires, artificiellement construites, de nature économique, ou purement technique. Ainsi, de nombreux types de décisions, comme l'attribution de *slots*, la revente d'immeubles, des agrandissements des infrastructures ou encore des interdictions ou des obligations peuvent constituer la manifestation de ces rivalités. Cependant, ce n'est pas parce que les rivalités sont (temporairement) résolues qu'elles n'existent plus ou qu'elles n'ont jamais existé. Dans ce sous-chapitre, nous allons traiter successivement de l'évolution de la configuration des acteurs, ce qui nous permettra de cerner quels sont les acteurs et les usagers en présence, pour ensuite décrire l'évolution des différentes rivalités d'usage propres à cette étude de cas.

3.1. Description de l'évolution de la configuration des acteurs

Suite à la régionalisation, les Régions ont la charge de l'équipement, de l'entretien et de la gestion des aéroports qui relèvent de leurs compétences. De ce fait, la politique aéroportuaire est transférée de l'État fédéral aux Régions. Chaque région opte donc pour sa propre stratégie aéroportuaire. En Région wallonne, les principaux acteurs sont, au début des années 1990, le gouvernement et en particulier le ministre compétent (ministre des Transports), le Service public de Wallonie, les sociétés de gestion des aéroports, la RVA et Belgocontrol. Ce sont les principaux acteurs politico-administratifs présents dès le début. Il ne faut cependant pas oublier les prérogatives qui restent aux mains de l'État fédéral, ainsi que les tâches qui restent dévolues à l'administration centrale, la Direction générale du

transport aérien (DGTA). D'autres acteurs régionaux sont ensuite apparus au fil de l'évolution des activités aéroportuaires : la Société wallonne des aéroports (SOWAER), qui occupe aujourd'hui un rôle central, et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en Région wallonne (ACNAW). Nous présentons successivement chacun de ces acteurs et leurs compétences.

3.1.1. Le gouvernement et le Parlement wallons

Le gouvernement wallon, ou plus précisément le ministre en charge de la politique aéroportuaire, décide des modalités d'exploitation et de gestion des aéroports. C'est le statut de propriétaire formel des infrastructures qui donne en partie ce rôle au gouvernement. Dans ce cadre, c'est le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre, qui négocie les contrats de gestion des sociétés gestionnaires ; c'est le ministre qui intervient lorsqu'il faut négocier avec les partenaires ; c'est le ministre qui élabore la politique relative aux nuisances sonores ; il définit les grandes orientations de la politique aéroportuaire, les plans d'exposition au bruit et les plans de développement à long terme. Aujourd'hui, il a également une tutelle complète sur la SOWAER, qui gère les participations financières de la Région dans les sociétés de gestion et qui met en œuvre la politique environnementale.

Le Parlement approuve généralement les décisions qui sont prises au niveau de l'exécutif. Il approuve notamment les contrats de gestion, les plans d'exposition au bruit et les plans de développement à long terme. C'est également le Parlement qui se charge de la transposition de la législation européenne et qui vote les décrets régulant l'exploitation des aéroports wallons, mais toujours en approuvant ce qui a été décidé au sein de l'exécutif. On observe que le rôle du Parlement est relativement limité par rapport à la domination de l'exécutif ; cela a souvent été le cas dans le secteur aérien.

3.1.2. Le Service public de Wallonie

Le rôle du Service public de Wallonie (SPW) a fortement évolué entre 1989 et aujourd'hui. Au départ, le service public de Wallonie a repris toutes les charges de gestion concrètes des aéroports, mais qui ont été rapidement concédées aux sociétés de gestion. Néanmoins, le SPW conservait tout ce qui concernait le financement des infrastructures, les tâches de sécurité et de sûreté sur les sites. L'administration joue donc un rôle d'appui fonctionnel. Au fur et à mesure de la croissance des activités sur les aéroports wallons, le SPW s'est vu libérer de toute une série de tâches, notamment au profit de la SOWAER (cf. infra) et des sociétés de gestion. L'Administration joue aujourd'hui le rôle de régulateur et d'organe de contrôle davantage que celui de gestionnaire ou prestataire de services bien définis. Les principales tâches qui restent entre les mains de l'administration sont : la subvention du secteur et le contrôle de ces subventions ; la sécurité des aéroports, c'est-à-dire tout ce qui touche à la prévention des accidents et incidents ; c'est notamment du ressort de l'administration de décider de la fermeture d'un aéroport en fonction des conditions ; le contrôle des missions de sûreté déléguées aux sociétés de gestion ; le contrôle de suivi des budgets des aéroports et le contrôle de la réglementation environnementale ; la gestion des

assurances des aéroports ; transposition législative²⁵. D'un point de vue formel, l'administration conserve également le statut d'Autorité aéroportuaire.

3.1.3. Sociétés de gestion

Les deux sociétés de gestion des aéroports wallons ont été créées au début des années 1990. Elles ont alors chacune fait l'objet d'un contrat de gestion, incluant un cahier des charges, régulièrement mis à jour.

Brussels South Charleroi Airport (BSCA) a été constituée le 9 juillet 1991 à l'initiative de Sambrinvest. Cette dernière est une société d'investissement de « troisième génération », dont le capital provient, au départ, entièrement de la Région wallonne. Au cours des années 1990, le capital de BSCA sera détenu en grande majorité par Sambrinvest, qui ouvrira petit à petit seulement les participations de capital à d'autres partenaires. En 1999, elle détient encore 82% du capital de BSCA. En 2002, suite à la création de la SOWAER, l'actionnariat de la société change fortement puisque cette dernière acquiert 48,89% des parts de BSCA, le reste des parts se partageant pour l'essentiel entre Sambrinvest et la SOGEPA²⁶. En 2008, le gouvernement wallon décide d'ouvrir le capital à un partenaire stratégique en vue d'apporter une valeur ajoutée opérationnelle, commerciale et financière à BSCA. C'est la SOWAER qui cèdera une partie minoritaire de ses parts, mais qui parallèlement rachètera les parts des autres petits actionnaires. La convention de cession de parts a été signée le 5 juin 2009 avec le consortium *Belgian Airports*, qui regroupe SAVE et le Holding communal. Au début 2010, le capital de BSCA se partageait donc entre : Sambrinvest (19,16%), *Belgian Airports* (27,65%), SOGEPA (27,65%), SOWAER (22,56%), SABCA (0,67%) et Igretec (2,32%).

La convention de concession signée entre la Région et BSCA en 1991 est une concession « *de service pour la promotion et la gestion commerciale du domaine public de l'aéroport de Charleroi-Gosselies* »²⁷. Elle a une durée de 50 ans. BSCA doit respecter des obligations générales comme par exemple définir un programme de développement des activités aéroportuaires et le plan d'investissements y afférents, ou faire connaître au public toutes les possibilités d'utilisation de la zone aéroportuaire. BSCA est obligée de supporter les frais inhérents aux missions qui lui sont concédées. Selon le cahier des charges, l'étendue de ces missions concerne le service incendie, le service technique d'entretien des bâtiments, pistes et abords, les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, au suivi et à l'enregistrement des vols, les services liés à la sûreté, la vente de carburant d'aviation ainsi que la distribution, la gestion des hangars d'aviation générale et de fret, la gestion et le développement du service parking voiture, la gestion des locaux, la cafétéria-restaurant, la gestion des espaces publicitaires, le *handling*, le *catering*, les espaces commerciaux, le free-shop, le service d'information aux passagers. Comme on l'observe, il s'agit de toutes les

²⁵ Entretien.

²⁶ La SOGEPA, société wallonne de gestion et de participation des entreprises, est le bras privilégié de la Région wallonne pour l'aide aux entreprises en redéploiement. Elle intervient soit sous la forme de prêt, soit sous la forme de capital, et gère les participations, obligations, avances ou intérêts que la Région wallonne ou elle-même détient dans ces sociétés via missions déléguées du Gouvernement. En cas d'intervention en capital, la SOGEPA veille toujours à être un actionnaire minoritaire car son but n'est pas de prendre le contrôle de la société.

²⁷ Convention de concession entre la Région wallonne et la société de développement et de promotion de l'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud, état au 18 mars 2010.

tâches de gestion commerciale. Concernant les investissements en infrastructure, BSCA intervient assez peu.

D'un point de vue financier, les frais liés à la protection contre l'incendie, à la sécurité du trafic au sol et du site, au suivi et à l'enregistrement des vols, au *marshaling*²⁸ et à la sûreté sont compensés par la Région wallonne qui les inscrit au budget annuel de la Région. En ce sens, le financement des activités de BSCA s'éloigne du *cost recovery* et il semble même que l'affectation de ces tâches soit une façon déguisée de subsidier la société gestionnaire sans être en infraction au regard de la législation européenne²⁹. BSCA est autorisée à fixer et percevoir les redevances aéronautiques dues pour l'utilisation de l'aéroport. Enfin, à noter que la Région wallonne peut, si les services ne sont pas assurés dans les termes de la concession, suspendre le contrat de concession³⁰. Depuis le 15 janvier 2008, relevons que la société *Charleroi Airport Security S.A.*, filiale de BSCA, est chargée des missions de sûreté à l'aéroport de Charleroi.

Liege Airport, anciennement SAB, a été constituée le 30 janvier 1990 par Meusinvest. Le capital de l'entreprise a été plus rapidement ouvert à des partenaires privés que dans le cas de BSCA, puisque c'est en 1999 que les Aéroports de Paris ont pris une participation de l'ordre de 25% dans le capital de *Liege Airport*. Aujourd'hui, l'actionnariat de *Liege Airport* est partagé entre la SOWAER (25%), ADP (25%) et la Société de Leasing et de Financement³¹ (50%). Meusinvest s'est donc entièrement retirée du capital de la société.

La convention de concession est identique à celle qui lie BSCA à la Région. Les obligations sont sensiblement les mêmes et le cahier des charges est similaire. Les deux sociétés de gestion ont des missions identiques. Les missions de sûreté ont également été confiées à une filiale de *Liege Airport*, *Liege Airport Security S.A.* Cependant, la société de gestion de l'aéroport de Liège a beaucoup plus de terrains et d'immeubles à gérer et s'est dotée récemment d'une filiale spécialisée dans la gestion immobilière. Le 25 mars 2010 a été officiellement créée *Liege Airport Business Park S.A.*, dont le capital se partage entre *Liege Airport* (80 %) et une filiale de Meusinvest (20 %). Elle est chargée du développement immobilier de *Liege Airport*.

3.1.4. La Société Wallonne des aéroports

La Société wallonne des aéroports (SOWAER) a été constituée le 1er juillet 2001³² à l'initiative de la Région wallonne, actionnaire unique de la société. Aujourd'hui la SOWAER est clairement l'acteur « administratif » central au niveau de la politique aéroportuaire wallonne. Elle est un instrument de politique publique qui a permis de

²⁸ Le *marshaling* renvoie aux actions de signalement visuel entre le personnel au sol et les pilotes lors des mouvements au sol.

²⁹ Entretien.

³⁰ Cette suspension peut également avoir lieu si la situation internationale l'exige ou en cas d'un événement grave. Le concessionnaire doit alors libérer sur-le-champ (dans les huit heures) la zone concédée pour que la région wallonne puisse en disposer.

³¹ SLF : Intercommunale englobant 42 partenaires publics de la région liégeoise.

³² La référence légale est l'arrêté du gouvernement wallon du 29 novembre 2001 relatif à l'exercice de missions déléguées confiées à la société spécialisée Société wallonne des aéroports, *M.B.* du 19 décembre 2001.

développer les aéroports wallons. Elle exerce ses activités dans tous les aéroports wallons, dans le cadre de plusieurs angles d'action³³ :

(a) *Gestion de participations financières pour le compte de la Région wallonne* : la SOWAER est amenée à gérer des participations financières dans les sociétés gestionnaires et ce, pour le compte de la Région wallonne. Ces participations visent à garantir la participation publique dans les sociétés de gestion et la conformité de leur stratégie par rapport aux grandes lignes définies par le Gouvernement wallon.

(b) *Infrastructures, en matière d'opérationnalité des sites, prestation de services au profit des sociétés de gestion* : la SOWAER bénéficie, de la part de la Région wallonne, d'une concession domaniale assortie d'un droit réel sur les terrains situés dans les zones aéroportuaires de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles sud et jouit de la pleine propriété des infrastructures sur ces mêmes sites³⁴. Ces biens sont mis à disposition des sociétés gestionnaires des aéroports à titre onéreux dans le cadre d'un contrat de services assurant l'opérationnalité des sites. Au rang des services, on peut citer, outre la mise à disposition d'infrastructures immobilières aéroportuaires opérationnelles : la définition, la gestion et le développement des programmes d'investissements approuvés par le gouvernement wallon en concertation avec les sociétés de gestion des aéroports ; la réalisation des gros entretiens et grosses réparations portant sur les infrastructures immobilières; l'assistance quant aux aspects liés à la sécurité aérienne et aux équipements d'aide à la navigation de manière à assurer l'opérationnalité du site aéroportuaire ; l'appui financier et les conseils en vue d'optimiser les formules de financement des investissements réalisés sur fonds propres par les sociétés de gestion ; les réflexions et actions planologiques afin d'intégrer l'aéroport dans son environnement ; la gestion et planification territoriale des espaces disponibles à proximité immédiate des sites aéroportuaires réservés aux activités économiques spécifiques des sociétés de gestion; diverses missions de conseils et d'assistance.

(c) *Développement de zones économiques autour des aéroports* : depuis sa création, tant dans le cadre du développement de la zone aéroportuaire que dans celui de la gestion des mesures d'accompagnement, la SOWAER a acquis de nombreux terrains. Elle est chargée de la viabilisation de ces terrains. Autours des deux aéroports, quelque 400 hectares seront ainsi dédiés au développement économique. À Liège, l'idée consiste à amplifier le rayonnement de *Liege Airport* dans le transport et la logistique. La SOWAER, désormais autorisée à procéder à d'éventuelles expropriations, et surtout habilitée à recourir aux fonds publics pour l'aménagement de zones économiques, vient de lancer une étude sur l'aménagement global des terrains environnant l'aéroport. L'objectif est de répartir au mieux les activités en complément de celles implantées dans la zone aéroportuaire. Pour les candidats investisseurs du secteur, il s'agit d'une opportunité remarquable. Une grande partie de ces terrains, à Liège particulièrement, mais également dans une moindre proportion à Charleroi, sont inscrits en zones d'activité économique au plan de secteur.

³³ Site Internet de la SOWAER : <http://www.sowaer.be/index.php>, page consultée en janvier 2011.

³⁴ La concession domaniale porte sur les terrains, qui sont toujours propriétés de la Région. Seules les infrastructures immobilières appartiennent entièrement à la SOWAER.

(d) *Gestion des programmes environnementaux pour le compte de la Région wallonne* : la SOWAER est chargée de mettre en œuvre, de suivre et de financer les mesures environnementales adoptées par le gouvernement wallon en vue d'accompagner et d'encadrer le développement des aéroports wallons. Ainsi, la SOWAER intervient dans l'acquisition et l'insonorisation d'immeubles situés autour des aéroports ainsi que dans l'octroi d'indemnités pour troubles commerciaux et professionnels et de primes de déménagement pour les locataires. Elle informe les riverains sur les différentes mesures environnementales qui leur sont accessibles. Elle dispose pour ce faire de cellules présentes sur les deux sites aéroportuaires. Elle est également chargée de mettre en place et de gérer un réseau permanent de sonomètres autour de chaque aéroport, analysé par un logiciel spécifique dénommé Diapason.

(e) *Financement des missions de sûreté* : lors de l'Assemblée générale du 19 juin 2008, l'objet social de la SOWAER a été étendu et une mission nouvelle lui a été attribuée, à savoir : le financement, aux termes des missions particulières qui lui sont déléguées par le gouvernement et pour compte de la Région wallonne, d'activités confiées par celle-ci aux sociétés de gestion des aéroports de Liège et Charleroi. C'est cette modification qui permet à la SOWAER de financer les missions déléguées aux sociétés de gestion en matière de sécurité et de sûreté.

3.1.5. Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires wallonne

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires a été créée par un décret du 8 juin 2001³⁵. Elle est chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances aéroportuaires en Région wallonne. Ses compétences recouvrent les pouvoirs d'avis, de recommandation, d'alerte des autorités et de médiation sur toutes les questions relatives au bruit et aux nuisances sonores aux alentours des aéroports wallons. Son fonctionnement est assuré par une allocation de la Région wallonne (quelques dizaines de milliers d'euros par an). L'ACNAW est compétente, aux alentours des aéroports wallons, pour :

- formuler des avis ou recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit aux abords des aéroports et à la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires et de leur impact sur l'environnement. Elle dispose également d'un pouvoir de recommandation sur la nécessité de réviser les plans d'exposition au bruit ;
- alerter les autorités compétentes lorsqu'elle a connaissance de manquements aux règles fixées pour la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires ;
- dénoncer tout manquement aux restrictions imposées en ce qui concerne l'usage de certains types d'aéronefs ou certaines activités ;
- réaliser ou faire réaliser des expertises en matière de mesure du bruit aux abords des aéroports ;

³⁵ Décret du 8 juin 2001 instituant une autorité indépendante chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances sonores aéroportuaires en Région wallonne, *Moniteur belge* du 16 juin 2001.

- à la demande du Gouvernement, émettre un avis sur tout projet de texte réglementaire relatif aux nuisances sonores aéroportuaires, sur les plans d'exposition au bruit, ainsi que toute autre question lui soumise ;
- donner son avis sur toute question relative aux nuisances sonores aéroportuaires que lui soumet tout citoyen ;
- jouer un rôle de médiation en cas de différend relatif aux nuisances sonores aéroportuaires.

En outre, l'ACNAW transmet son rapport annuel d'activités au conseil régional wallon, au gouvernement et aux comités de concertation pour l'environnement de chaque aéroport. Elle bénéficie de l'assistance technique de l'administration. De plus, les services administratifs et les sociétés d'exploitation ont l'obligation de transmettre à l'autorité tout renseignement, donnée, étude, avis en leur possession et nécessaires pour l'accomplissement des ses missions.

Le président et les six membres de l'ACNAW sont désignés par le gouvernement wallon sur la base d'une liste double. Les membres sont désignés en raison de compétences définies par le décret du 8 juin 2001 : renommée internationale en matière de nuisances sonores, compétence en matière de gêne sonore, compétence en matière acoustique, compétence en santé humaine, compétence en matière aéronautique, compétence en matière de navigation aérienne. Il s'agit donc de donner la parole à une communauté d'experts. Le président doit avoir une expérience dans la magistrature. Le mandat de quatre ans est renouvelable. Ce mandat est incompatible avec la qualité de : ministre ou membre d'un cabinet ministériel ; parlementaire ou attaché parlementaire ; membre de l'administration ; administrateur, gérant ou employé d'une société d'exploitation d'un aéroport ; membre d'une association de riverains des aéroports ou d'une association de protection de l'environnement³⁶.

3.1.6. Belgocontrol

Belgocontrol est l'entreprise publique autonome chargée du contrôle de la sécurité de la circulation aérienne dans l'espace aérien belge et au sein des différents aéroports du pays. Elle se dénommait anciennement Régie des voies aériennes et n'a conservé que les tâches de contrôle aérien qu'assurait cette dernière. Belgocontrol est cependant liée par l'accord de coopération conclu entre les Régions et la Régie des voies aériennes en 1989, qui stipule que la RVA doit assurer gratuitement le contrôle aérien des aéroports régionaux. Selon l'entreprise publique, il faut y voir une des causes des difficultés financières que connaît Belgocontrol depuis une année. En effet, selon le rapport d'activités de l'entreprise, l'exercice 2009 se clôture en effet par une perte nette de près de € 5 millions, alors que l'entreprise faisait un bénéfice de € 1,5 millions au cours de l'exercice précédent (Belgocontrol, 2009).

³⁶ Pour la période 2010-2014, les membres de l'ACNAW sont : Raymond Loop (magistrat, président), Jean-Pierre Coyette (compétent en matière de nuisances sonores), Michel Audrit (compétent en matière aéronautique), Philippe Brux (compétent en matière acoustique), Naïma Deggouj (compétente en matière de santé publique), Daniel Soubrier (compétent en matière de gêne sonore) et Pierre Taillard (compétent en matière de navigation aérienne). Les précédents présidents étaient Karin Gérard (2002-2006) et Raymond Loop (2006-2010) (Site Internet de l'ACNAW, <http://www.acnaw.be/opencms/opencms/fr/>, consulté le 28 février 2011).

Selon l'entreprise publique, plusieurs raisons sont à l'origine de cette situation financière incertaine. Une grande partie du manque à gagner serait premièrement imputable au fait qu'en vertu de l'accord de coopération de 1989, les services rendus par Belgocontrol sur les aéroports régionaux ne sont pas facturés aux compagnies (approximativement € 20 millions). Ensuite, ces problèmes sont accentués par les règlements du Ciel unique européen II, qui prévoient de modifier le système de fixation des redevances ; ces règlements interdisent formellement le report de la facturation de services non rémunérés dans les aéroports par exemple, sur les services en route, principe utilisé par Belgocontrol pour combler le manque à gagner des prestations gratuites dans les aéroports régionaux. L'intégralité des coûts de fonctionnement des organisations de contrôle aérien ne seront donc plus forcément recouverts par la facturation aux usagers des services rendus (redevances)³⁷. Ce nouveau système risque de poser davantage de problèmes financiers à Belgocontrol, qui à la mi-mars 2010 a dû contracter un emprunt de € 20 millions pour renflouer sa trésorerie.

Il s'impose donc que l'État et Belgocontrol s'accordent au plus vite sur un nouveau système de tarification qui soit de nature à assurer la rémunération de l'intégralité des services prestés par l'entreprise et adaptent le contrat de gestion en conséquence (Belgocontrol, 2009).

3.2. Histoire du développement aéroportuaire wallon au fil des principales rivalités d'usage (évolution des rivalités d'usage)

Conformément à notre cadre d'analyse, nous allons retracer l'histoire du développement aéroportuaire en se focalisant sur les rivalités d'usage qui ont pu émerger au cours de cette histoire. Nous verrons comment ces rivalités d'usage ont pu être résolues et suivant quelles modalités. Le texte suit un plan chronologique, mais se focalise aussi sur un certain nombre d'événements-controverses plus précis, révélateurs de ces rivalités.

3.2.1. Le choix du développement aéroportuaire : distribution des ressources publiques entre bassins économiques (résolution de la première rivalité) et spécialisation des sites (résolution de la deuxième rivalité)

Avec la régionalisation (1988) et le nouveau contexte de libéralisation du secteur (1992), l'aéroport (ou la zone aéroportuaire) en tant qu'image de marque du dynamisme économique d'une région ou moteur de redéploiement économique, fait irruption au sein du débat public wallon. C'est à ce moment que démarre ce que d'aucuns nomment aujourd'hui, la « *success story* des aéroports wallons ».

Dès la fin des années 1980, le cabinet du ministre des Transports wallon (le social-chrétien A. Dalem) décide d'étudier l'intérêt que la présence d'un aéroport actif pourrait procurer au développement économique de la Région. Il s'agit d'en mesurer les effets positifs en termes de création d'emplois directs, indirects et induits mais aussi au niveau de l'attractivité

³⁷ Entretien.

économique locale. D'un point de vue contextuel, il faut savoir que, aussi bien à Liège qu'à Charleroi, l'emploi est à cette époque frappé de plein fouet par la fermeture de nombreuses industries, principalement dans le secteur sidérurgique, fortement génératrices d'emplois auparavant. On pense donc que les zones aéroportuaires pourraient devenir de nouveaux pôles de développement et d'activités économiques, et qu'il est possible de les développer grâce à la nouvelle compétence régionale pour cette matière et à la propriété complète que détient la Région sur ces infrastructures. Dans ce cadre, l'aéroport en tant que tel se présente clairement comme une opportunité de développement économique pour la Région³⁸.

Le premier rapport présenté au ministre insistait sur cette dimension : « partout en Europe, les gens se battent pour que les aéroports se développent parce que cela crée pas mal d'activités directes, indirectes et induites » ; l'économie locale profiterait pleinement du développement d'activités sur un site aéroportuaire³⁹. La conclusion est que la Région wallonne peut profiter d'un effort de ce type. La question se pose évidemment du choix de l'aéroport à développer : Liège, Charleroi, les deux, ou choisir un autre endroit ? Face à cette question, le contexte socioéconomique difficile de l'époque pousse chaque bassin économique local à faire valoir son droit à l'obtention d'investissements, dans le secteur aéroportuaire, en vue de bénéficier des possibles retombées économiques (arrivée et création d'entreprise, création d'emplois).

Dans ce contexte, le ministre (namurois) décide de consulter ses homologues liégeois et carolorégien⁴⁰. De part et d'autre, il rencontre les forces vives (investisseurs potentiels, hommes politiques). Si l'intention est au départ de tenter de développer au moins un des deux aéroports, la « guerre des bassins étant ce qu'elle est »⁴¹, il est finalement décidé de développer les deux. On comprend ici qu'en Région wallonne, les dynamiques de bassins économiques et politiques jouent un rôle crucial dans le processus de prise de décision. Aucun de ces deux bassins n'entend renoncer à la perspective du développement d'un aéroport actif dans sa région. Ce n'est donc pas une politique d'arbitrage qui prend forme, mais bien une stratégie de distribution des deniers publics entre bassins économiques. Plusieurs rencontres avec les acteurs du secteur confirment cette politique « égalitaire ». Dans le contexte de la fin des années 1980 et du début des années 1990, on parlait de la règle « un franc à Liège, un franc à Charleroi ». La décision de développer les deux aéroports wallons s'inscrit dans cette dynamique politique particulière⁴². Les premiers investissements sont assez modestes : on parle de BEF 250 millions annuels (environ € 6 200 000) pour chaque aéroport, qui sont octroyés par crédit direct et qui figurent au budget de la Région wallonne⁴³. Ils permettent néanmoins de réaliser les premiers investissements nécessaires au développement des infrastructures existantes et visent à proposer aux clients potentiels un site aéroportuaire opérationnel.

³⁸ Entretien.

³⁹ Entretien. L'exemple est donné de la situation à l'époque en France, où les pouvoirs publics payaient des compagnies pour venir développer les activités d'un site aéroportuaire, ce qui permettait de générer des emplois direct et indirects au sein d'un bassin économique particulier.

⁴⁰ L'importance des centres provinciaux est en partie due au système de découpage électoral.

⁴¹ Entretien.

⁴² Entretien.

⁴³ Entretien.

La période 1991-2000 est donc marquée par de grands travaux sur les deux sites aéroportuaires, sans pour autant que cela ne se traduise par un succès commercial immédiat. Les investissements de la Région obtiennent le soutien du Fond européen de développement économique régional (FEDER). Il faut cependant noter que la « guerre des bassins » a pu freiner le développement des sites, en empêchant la réalisation de choix stratégiques adaptés à la situation, auxquels on a préféré une politique de distribution égalitaire. Les membres des conseils d'administration des sociétés gestionnaires, depuis les années 1990, sont pratiquement tous des hommes politiques, qui appartiennent généralement à la famille socialiste.

Dans le cas liégeois, cette configuration est particulièrement patente. Le rôle joué par André Cools, véritable homme fort de la région liégeoise au début des années 1990 en témoigne. C'est d'ailleurs lui qui grâce à son carnet d'adresses bien rempli, donne l'impulsion de départ et fédère les acteurs de la région liégeoise autour du projet aéroportuaire⁴⁴. Des hommes (socialistes) tels Jean-Pierre Grafé ou José Happart (président du CA), occupent encore aujourd'hui une fonction importante au sein de la société de gestion. Du côté de Charleroi, la situation est quasiment identique. Les premières années du développement aéroportuaire wallon sont donc marquées par cette dynamique de « bassins ». Les choix sont effectués selon cette logique, fortement inscrite dans le contexte de marasme économique qui a frappé les deux régions sidérurgiques wallonnes.

À la fin des années 1990, cette logique semble peu à peu s'estomper. En témoigne cette citation du ministre compétent à l'époque : « *Quand j'ai pris en charge ce département, les habitudes voulaient que si l'on attribuait un montant à Liège, il devait en être de même pour Charleroi. Ma première décision a été de sortir de cette vision obsolète et d'attribuer à Liège Airport des crédits pour un caisson de décompression indispensable pour les activités de Cargo Airlines* »⁴⁵. Néanmoins, la politique aéroportuaire sera toujours inscrite dans une rivalité de bassin, cristallisée au sein du monde politique. Serge Kubla (parti libéral), ministre compétent entre 1999 et 2004, s'exprime d'ailleurs ainsi : « *Quand je suis devenu ministre, j'ai hérité de cette compétence car il ne fallait ni un Liégeois, ni quelqu'un de Charleroi, ni un écologiste pour éviter toute suspicion de complaisance...* »⁴⁶. Aujourd'hui encore, le ministre compétent, André Antoine (CDH, social-chrétien), n'est ni Liégeois, ni carolorégien, mais vient du Brabant wallon...

En dépit de cette logique de bassin, les investissements réalisés rendent les deux sites plus opérationnels. Outre le choix de développer chaque aéroport, la décision est aussi rapidement prise de spécialiser chaque site, afin d'éviter toute concurrence inutile. En effet, Charleroi accueillera du transport de passagers, de jour ; Liège accueillera du transport fret, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept et essentiellement de nuit. Cette décision est néanmoins fondée sur un constat objectif : la place disponible à Liège est propice au développement d'activités fret, alors que l'aéroport de Gosselies est situé à proximité d'une

⁴⁴ Entretien. André Cools a été assassiné par balle le 18 juillet 1991.

⁴⁵ Michel Lebrun, ministre en charge des transports de 1994 à 1999, interrogé dans *Liège Airport, Ils ont réussi Liège Airport !*, publié à l'occasion des vingt ans de la société (2010) (p. 16).

⁴⁶ Serge Kubla, Ministre en charge de la politique aéroportuaire de 1999 à 2004, interrogé dans *Liège Airport, Ils ont réussi Liège Airport !*, publié à l'occasion des vingt ans de la société (2010) (p. 22).

zone fortement urbanisée et dispose de beaucoup moins d'espace. Cette décision de développer les aéroports en donnant à chacun leur spécificité fait l'unanimité parmi les différentes factions politiques au pouvoir⁴⁷. À ce jour, elle n'est pas remise en question par les autorités wallonnes.

En parallèle à ces discussions, les sociétés gestionnaires des aéroports sont créées sur les deux sites. A Liège, Meusinvest se voit confier la mission de créer la Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège Bierset (SAB). Elle est créée le 30 avril 1990 et André Cools en prend la présidence. A Charleroi, la société *Brussels South Charleroi Airport* (BSCA) est créée le 9 juillet 1991 à l'initiative de Sambrinvest⁴⁸. D'un point de vue législatif, la concession de gestion octroyée à ces deux sociétés gestionnaires ne sera officialisée qu'en 1994, lorsque le décret relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne est publié. Il autorise le gouvernement à « concéder, en tout ou en partie, l'équipement, l'entretien et l'exploitation d'un ou de plusieurs aéroports ou aérodromes, ainsi que l'établissement et l'exploitation des services au profit des usagers »⁴⁹. Une fois le choix de développer les aéroports confirmé, les autorités wallonnes décident donc d'entrer dans une logique de gestion dynamique et professionnelle et confient celle-ci à des structures de type privé, qui doivent en assurer le développement et la promotion. Cette décision s'avère par ailleurs assez logique : l'administration n'est pas équipée pour mener des activités de type commercial. Cependant, les pouvoirs publics gardent la main sur ces sociétés puisque l'actionnaire majoritaire de chacune d'elle est une entreprise aux capitaux publics (Sambrinvest et Meusinvest).

En conclusion, deux grandes décisions politiques, mais non législatives, marquent selon nous les années 1990 et tracent les grands axes de la politique aéroportuaire wallonne. Tout d'abord, la décision de développer les deux sites révèle une politique égalitaire entre les deux bassins économiques les plus importants de la Région. On a soulevé nettement cette dynamique. En ce qui concerne la rivalité entre ces bassins en vue de l'obtention des deniers publics, la modalité de résolution est donc politique. Cependant, cette décision engendre une autre rivalité, à savoir une rivalité entre aéroports pour l'attraction de clients et de compagnies aériennes. Encore une fois, sa résolution est politique puisque chaque aéroport suivra une spécialisation propre, le fret à Liège, le transport de passagers à Charleroi. Cette spécialisation des sites musèle la concurrence possible entre les deux aéroports et installe chacun d'eux dans une niche particulière ; les clients potentiels sont différents. Si cette décision est fondée sur des constats objectifs (place disponible, localisation de l'aéroport), il faut reconnaître qu'elle est aujourd'hui toujours en vigueur, alors que les aéroports ont développé des caractéristiques qui se différencient fortement de la situation d'origine. Principalement, la place disponible aujourd'hui à Liège permettrait sans aucun doute de développer des activités passagers régulières de jour. Or, en journée, les activités sont quasi

⁴⁷ Entretiens.

⁴⁸ Sambrinvest et Meusinvest ont toutes deux été créées à la fin des années 1980 à l'initiative de la Région wallonne. L'idée était de mettre sur pieds des structures devant gérer les capitaux publics et ayant pour objectif d'aider les différentes entreprises des régions concernées (*invest* de troisième génération). Les actions de ces deux sociétés d'investissements se focalisent principalement sur les PME. Leur création s'inscrit directement dans le contexte socio-économique difficile de l'époque puisque la vocation de ces deux organismes était à l'origine d'assurer la reconversion industrielle des bassins sidérurgiques.

⁴⁹ Décret, *M.B.* du 17 juillet 1994.

inexistantes. Il y a ici clairement une volonté politique de freiner ce type d'activités à Liège pour éviter de concurrencer Charleroi⁵⁰. Encore une fois, la logique de bassin est prégnante. Il faut cependant mentionner la récente possibilité de voir Ryanair effectuer des vols au départ de Liège à partir de l'été 2011, en raison d'une baisse de ses activités en Allemagne résultant d'une taxe environnementale imposée par les autorités allemandes (*Le Soir*, 17 décembre 2010).

Cependant, cette stratégie permet de réaliser les premiers investissements. Une fois ces derniers entamés, les négociations avec les clients potentiels des aéroports ont pu démarrer, afin de lancer concrètement les activités dans les deux aéroports. Il faut attendre la seconde moitié des années 1990 pour voir la situation évoluer de façon importante.

3.2.2. Le développement des activités aéroportuaires et le choix des opérateurs principaux (résolution de la troisième rivalité)

A Liège, le trafic charter reprend dès 1994, mais sans grande ampleur. En 1996, *Cargo Airlines* (CAL), compagnie israélienne spécialisée dans l'importation de fruits frais et principalement de fleurs, commence ses activités à *Liege Airport*. Les négociations entre la compagnie et la société gestionnaire de l'aéroport avaient débuté fin 1995. En décembre 1996, CAL quitte l'aéroport de Cologne pour s'installer à Liège et commence ses activités cargo avec des gros porteurs de type Boeing 747. C'est à ce moment-là que l'aéroport débute réellement ses activités 24 heures sur 24. Cette première activité régulière de nuit, opérée par CAL, a contribué à rendre TNT plus confiante en la capacité de la Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège Bierset (SAB) de les accueillir.

C'est effet à cette époque que les négociations entre la Région wallonne, la SAB et TNT sont amorcées. Les négociations sont avant tout politiques : les autorités, qui ont fait le choix d'investir dans les aéroports, doivent ici tout faire pour que la compagnie installe à Liège son centre de tri. Le monde politique entend donc jouer un rôle majeur dans les négociations avec la compagnie. La stratégie adoptée est d'assurer à TNT qu'il y aura une intervention financière très conséquente de la part de la Région pour leur installation à Liège. Les négociations durent sept mois et demeurent confidentielles. En février 1996, l'accord définitif est signé entre les trois partenaires : TNT décide de venir à Liège en laissant une période de deux ans, d'une part à la SAB pour construire les parkings avions et mettre en place le parc pétrolier nécessaire, d'autre part pour se laisser le temps de construire son centre de tri, qui constituait un investissement majeur de la compagnie. Ce n'est donc qu'en 1998 que le centre de tri de TNT est inauguré sur le site liégeois. Cet événement marque un développement énorme dans les activités du site : de quasi inexistant sur le réseau européen, l'aéroport de Liège incorpore directement le top 20. Le centre de tri est inauguré le 27 avril 1998, alors que les activités avaient commencé le premier mars de cette même année. Ce centre a été agrandi en 2007 et il est aujourd'hui l'un des plus grands d'Europe avec une superficie utile de 75 000 m². En 2000, TNT Airways, une compagnie aérienne appartenant au groupe TNT est créée et développe des activités fret ainsi que des activités passagers pour le compte de tours opérateurs.

⁵⁰ Entretien.

Le contrat qui lie TNT, la SAB et la Région wallonne fait l'objet du secret contractuel. On peut cependant affirmer que les conditions offertes à la compagnie sont très favorables. Notamment, la Région se serait engagée à ne pas toucher aux redevances aéroportuaires, sauf celles qu'imposerait l'UE. TNT aurait également obtenu des conditions favorables pour l'acquisition de terrains (exonération du précompte immobilier)⁵¹. Outre ces avantages « financiers », TNT serait parvenue à obtenir des garanties de « forme », comme par exemple la consultation de l'opérateur, via un comité de gestion, avant la construction de nouvelles installations ou bâtiment qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur les activités nocturnes de TNT et avant tout développement concernant la communauté locale et pouvant porter atteinte aux activités de TNT. Du point de vue de l'accès aux infrastructures, la SAB se serait engagée à ne pas faire venir sur son site un opérateur dont les activités ne permettraient plus à la SAB de garantir à tout moment une capacité suffisante, tant au sol qu'en l'air, égale à 140 % du volume d'activités de TNT (Courbe, 2008, p. 21).

Cette situation avantageuse pose problème du point de vue de la concurrence imposée par la législation européenne de libéralisation du marché aérien. On observe en effet que la SAB, ainsi que la Région, offrent des conditions favorables à une compagnie, ce qui peut l'avantager par rapport aux autres compagnies intéressées. La concurrence n'a pas joué intégralement, puisque les autorités wallonnes ont choisi de favoriser la compagnie qui s'est montrée la plus intéressée. D'une certaine façon, on peut donc observer que la rivalité entre opérateurs, qui porte sur l'accès aux infrastructures, est fortement impactée par ce choix politique. La situation à Liège a cependant évolué de façon relativement saine par rapport à la suprématie initiale de TNT. En effet, aujourd'hui, les activités de TNT représentent 50 à 55 % des activités sur le site liégeois⁵². D'autres compagnies ont donc pu s'installer par la suite : Icelandair, El Al, Kallita et Emirates, entre autres.

À Charleroi, la situation est semblable, mais la situation de l'opérateur « historique » (Ryanair) est beaucoup plus dominante. Avant l'arrivée de Ryanair, pendant toute la décennie des années 1990, les activités enregistrées à l'aéroport de Charleroi évoluent très peu, en nombre de mouvements. On est à un peu plus de 60 000 mouvements en 1999 pour un peu moins de 50 000 en 1990 ; les meilleurs chiffres sont enregistrés en 1993 avec 80 000 mouvements et en 1996 avec un peu plus de 77 000 mouvements sur le site. Par ailleurs, en 1999, près de 84 % des mouvements enregistrés étaient des vols d'entraînement (CPDT, 2000). Les chiffres passagers sont plus révélateurs de l'évolution de la situation. En effet, à partir de 1997, le nombre de passagers annuels à l'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud passe de 86 000 à plus de 200 000. Cette évolution s'explique par l'arrivée de Ryanair en 1997, qui inaugure la ligne Charleroi Bruxelles-Sud – Dublin. L'arrivée de la compagnie low-cost irlandaise marque le début de l'essor de l'aéroport de Charleroi.

Dès 1997, des négociations sont entamées avec la compagnie. A cette époque, Ryanair essayait de se positionner sur des aéroports régionaux sous-développés, dans le but d'obtenir des situations très favorables⁵³. Le succès de la ligne Charleroi-Dublin a poussé les autorités wallonnes à étudier la possibilité de faire mieux et d'établir des liaisons

⁵¹ Entretien.

⁵² Entretien.

⁵³ Entretien.

supplémentaires à partir de Charleroi Bruxelles-Sud. Plusieurs compagnies auraient été alors contactées par la Région, comme Easyjet ou Virgin Express. Mais seule Ryanair était disposée à prendre le risque d'investir dans un aéroport aux infrastructures encore sommaires et peu connu du public (De Beys, 2004). Les négociations commencent donc entre Ryanair et la Région d'une part, et entre Ryanair et BSCA d'autre part, en vue de l'établissement d'une base pour la compagnie à Charleroi. Ces négociations aboutissent à la signature de deux accords en 2001. Le recoupement des informations disponibles permet d'affirmer que Ryanair a su obtenir des conditions très avantageuses, de la part de la Région comme de la part de BSCA.

Un premier contrat est signé le 2 novembre 2001 entre BSCA et Ryanair, stipulant des obligations réciproques pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2001 et le 31 mars 2016. Il s'agit donc d'un engagement pour une durée de 15 ans (De Beys, 2004). Trois types de mesures ont été prises par BSCA en faveur de Ryanair : le cofinancement des opérations de publicité, une participation aux frais d'ouverture de la plateforme et un tarif préférentiel pour l'assistance en escale. Le second contrat liant Ryanair et la Région est signé le 6 novembre 2001. Il s'agit d'une convention sur le montant des redevances d'atterrissage. Il s'agit d'un contrat privé et non de l'adoption d'une mesure réglementaire. En outre, il s'agit d'un engagement unilatéral de la Région et non d'un engagement réciproque. L'avantage ici offert consiste à plafonner la taxe d'atterrissage à 1€ par passager, alors que, selon les textes, la redevance doit être chiffrée sur base du nombre de tonnes des aéronefs et non par passager. En plus de cet avantage, la Région « *s'engage à indemniser Ryanair contre toute perte de bénéfice résultant directement d'une modification décrétable ou réglementaire, à moins que l'exercice par la Région de son pouvoir décrétable ou réglementaire n'ait été dicté par une directive ou une exigence d'un règlement [de l'Organisation de l'aviation civile internationale], ou encore par tout traité international ou loi fédérale* »⁵⁴.

Nous reviendrons plus tard sur les aspects juridiques de ces aides octroyées à Ryanair et sur la décision de la Commission européenne de 2004. Pour ce qui nous intéresse actuellement, il s'agit de noter que la stratégie wallonne a, dans le cas des deux aéroports, été identique. Des avantages ont été octroyés à la compagnie la plus intéressée au départ. Nous avons vu qu'à Liège, la domination de TNT s'est estompée peu à peu. La situation à Charleroi est nettement moins « saine ». Aujourd'hui, Ryanair occupe encore une position monopolistique, avec 80% du marché sur le site⁵⁵. La position de Ryanair est dominante du fait de sa structure de coûts, des avantages qu'elle a obtenu et du fait de sa forte présence. Pour ces raisons, BSCA a aujourd'hui énormément de difficulté à attirer d'autres compagnies, car ces dernières ont peur de la concurrence de Ryanair, beaucoup plus performante pour ouvrir une nouvelles ligne (deux semaines) et proposer des coûts très réduits. Aucune compagnie ne serait capable de fournir des services et recevoir autant de passagers en si peu de temps⁵⁶.

⁵⁴ Extrait de la convention du 6 novembre citée dans la décision d'ouverture de procédure, citée dans (De Beys, 2004, p. 10)

⁵⁵ Entretien.

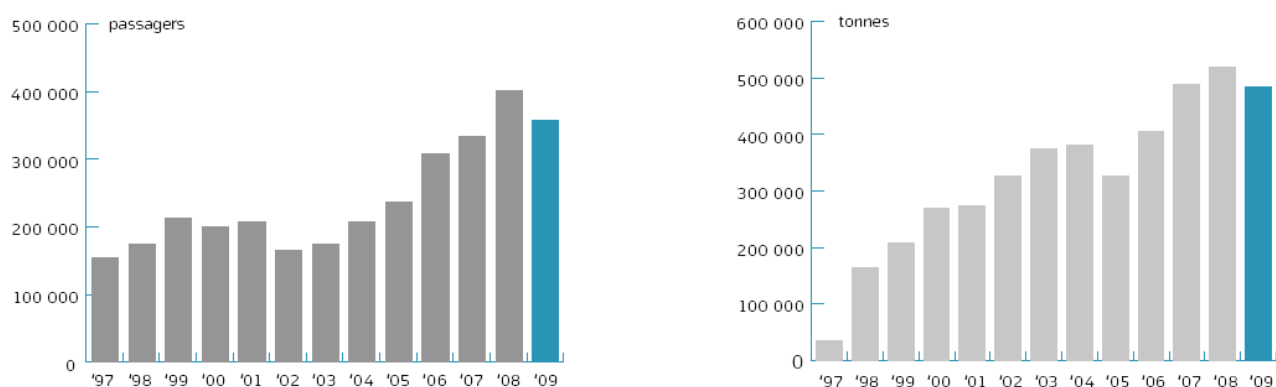
⁵⁶ Entretien.

C'est par ailleurs elle qui dispose des slots les plus intéressants, à savoir les slots de matin et du soir, parfait pour réaliser des vols d'affaires journaliers ou des city trips, mais aussi les slots à l'ouverture et à la fermeture des aéroports, très utiles pour établir une base pour les avions. Disposer de ces slots permet d'offrir des prestations plus proches de la demande des usagers finaux et donc de remplir plus facilement les avions. En disposant de ces slots particuliers, Ryanair jouit d'une partie de la ressource plus intéressante, en comparaison avec des créneaux en milieu de journée, qui pour des vols intracontinentaux d'affaire par exemple, ou des city trips de quelques jours, sont peu attractifs puisque les usagers cherchent à maximiser le temps à destination.

Dans le cas de Charleroi, il semble donc que les choix du politique mènent aujourd'hui à une exclusivité de l'accès aux infrastructures pour la compagnie historique du site ; peu de compagnies sont intéressées ou capables de s'y installer⁵⁷.

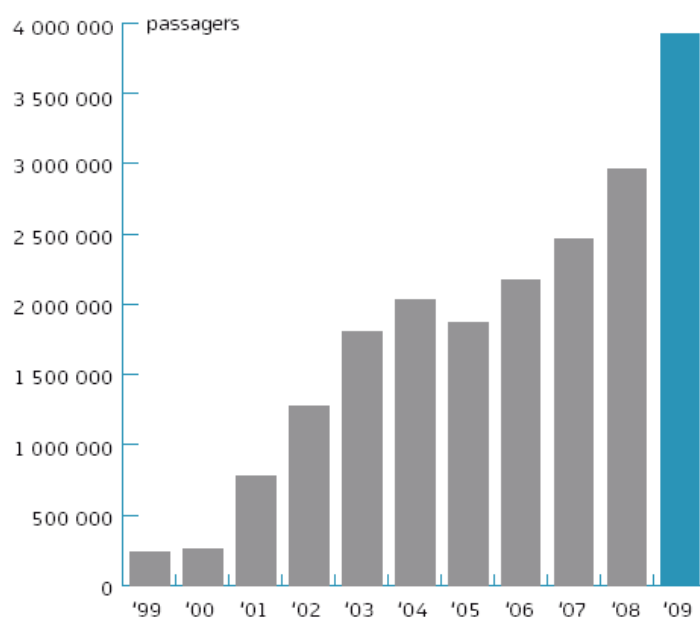
Quoi qu'il en soit, l'augmentation des activités sur chacun des sites aéroportuaires wallons est une conséquence directe de l'arrivée de TNT et de Ryanair. L'augmentation forte de ces activités a logiquement engendré une quatrième rivalité, impliquant les riverains de ces aéroports.

Figure 10 : Évolution des activités à l'aéroport de Liège (passagers et fret) 1997-2009



⁵⁷ Entretien.

Figure 11 : Évolution du nombre de passagers à l'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud 1999-2009



3.2.3. La politique d'encadrement des aéroports (résolution de la quatrième rivalité)

La problématique des nuisances sonores est une conséquence logique du développement des activités sur les deux sites aéroportuaires wallons. À cet égard, la politique d'accompagnement des riverains mise en place par la Région wallonne peut être considérée comme avant-gardiste, même si elle a toujours privilégié l'accompagnement des victimes plutôt que les restrictions d'émissions.

Le bruit qui est perçu par les riverains aux abords des aéroports résulte de plusieurs éléments. Tout d'abord, le bruit à la source, c'est-à-dire le bruit qu'un aéronef produit (bruit moteur), prédominante au décollage, ainsi que le bruit aérodynamique, c'est-à-dire le déplacement de l'aéronef dans l'air, qui provoque des turbulences dans l'air et qui crée un bruit aérodynamique qui n'est pas facile à maîtriser, car il est tributaire de la pénétration de l'aéronef dans l'air. Cette source de bruit est au moins égale à la source de bruit moteur dans la configuration d'atterrissage. Un autre élément influence ce qui est perçu au sol, à savoir les conditions de propagation : où se situe l'avion, à quelle altitude et selon quelle trajectoire. On sait que les conditions de propagation sont affectées par la température et le vent. À noter que, plus l'avion est haut, plus vite le bruit est atténué. L'atténuation joue en fonction inverse de la distance. Enfin, le troisième élément concerne l'isolation acoustique de la maison. L'isolation est un élément décisif pour limiter le bruit perçu lors du passage de l'aéronef (nécessité de laisser les fenêtres fermées)⁵⁸.

Très rapidement après l'arrivée des compagnies, les riverains des deux aéroports se sont mobilisés et organisés afin de faire valoir leur mécontentement face aux nuisances qu'ils subissaient. La presse a abondamment traité de cette problématique jusqu'au début des

⁵⁸ Entretien.

années 2000⁵⁹. Des associations de riverains se sont créées sur chacun des sites : l'ASBL Net-Sky à Liège et l'Association des riverains de l'aéroport de Charleroi (ARACH) à Charleroi.

Dans les années 1990, la situation est particulièrement tendue à Liège, puisque du jour au lendemain, des vols de nuits sont opérés sur le site par TNT. De plus, les avions utilisés à l'époque étaient fort bruyants. Au début, l'ASBL Netsky a été très active et a concentré une forte mobilisation. Dès mars 1998, une manifestation organisée par l'association réunit 6 000 manifestants. Les actions initiales consistaient essentiellement en de l'interpellation politique et une demande d'information et de dialogue entre les autorités wallonnes et la société de gestion et les riverains qui subissaient les nuisances. Les revendications de l'association sont les suivantes : la plus grande réduction possible des nuisances sonores à la source et l'indemnisation des préjudices causés par les nuisances restantes. Dans cette optique, l'association demande une réorientation du développement de l'aéroport vers les vols diurnes afin de disposer de nuits calmes. Cette revendication ne sera jamais entendue par les autorités. La tension entre les autorités et les riverains est d'ailleurs à son comble. Rétroactivement, la position du monde politique est toujours décelable : « *Quand les accords ont été négociés puis conclus avec TNT, nous avons alors connu une véritable période de haute tension. Certains riverains, manipulés par des groupes écologistes locaux, semblaient littéralement dans la violence...* »⁶⁰. Ces termes employés par M. Lebrun, ministre compétent au moment de l'arrivée de TNT, témoignent d'un manque de compréhension de la problématique des nuisances sonores du côté politique. En effet, les nuisances sont des faits objectifs. D'ailleurs, les autorités locales, les bourgmestres et les conseils communaux des communes avoisinantes se sont fortement mobilisées afin d'interpeller le pouvoir régional, et ce, toutes formations politiques confondues. Les communes particulièrement touchées sont Grâce-Hollogne, Verlaine, Saint-Georges, Flémalle et Ans. Par exemple, 2 000 logements sont concernés à Ans. Des dizaines d'appels téléphoniques par jour parviennent au sein des administrations communales au sujet des nuisances sonores générées par l'aéroport.

A Charleroi, la contestation est moins intense et prend une orientation plus juridique. Les nuisances sont plus limitées du fait de l'interdiction des vols de nuit. De plus, les populations touchées sont principalement des personnes dites « défavorisées » et qui habitent une zone en difficultés socio-économiques. Dans le cas de politiques publiques à incidence spatiale, on sait que les catégories sociales défavorisées sont moins à même d'éviter de subir les effets négatifs de ces politiques (dans ce cas-ci les nuisances sonores) (cf. Terribilini 1999). Ainsi, la mobilisation s'essouffle plus rapidement à Charleroi⁶¹. La création de l'ARACH remonte cependant à 1992 et précède donc l'arrivée de Ryanair.

Dans un contexte de mobilisation relativement forte, surtout à Liège, plusieurs actions sont mise en place par la Région wallonne et les sociétés de gestion :

⁵⁹ Une excellente revue de presse, couvrant la période 1985-2002 a été réalisée par l'ASBL NetSky, l'association principale des riverains de l'aéroport de Liège-Bierset. Cette revue de presse est accessible sur leur site internet : www.net-sky.be, consultées le 16 février 2011).

⁶⁰ Michel Lebrun, Ministre en charge des transports de 1994 à 1999, interrogé dans Liège Airport, *Ils ont réussi Liège Airport !*, publié à l'occasion des vingt ans de la société (2010) (p. 19).

⁶¹ Entretien

- Une décision majeure interviendra cependant en 2000. Il s'agit de l'accord cadre du gouvernement sur le développement des aéroports régionaux et les mesures environnementales, définissant les plans d'exposition au bruit (PEB) et les plans de développement à long terme (PDLT) (CPDT, 2000). Cet accord avalise les propositions d'arrêtés délimitant les zones d'exposition au bruit pour chacun des aéroports et fixant les mesures d'accompagnement des zones A, B, C et D. Ces plans d'exposition au bruit correspondent au développement des aéroports projeté à dix ans. Les zones d'exposition font l'objet d'une révision triennale sans que les zones ne puissent être réduites par rapport à celles définies avant la révision ni dépasser les limites fixées par le plan de développement à long terme. Les plans de développement à long terme recensent différentes zones d'exposition au bruit correspondant aux limites maximales de développement des aéroports. Ils fixent donc les limites du volume maximal d'activités de l'aéroport en fonction de la variable « bruit ». Ces plans définissent les zones à l'intérieur desquelles le gouvernement peut : acquérir tout immeuble bâti ou non bâti, favoriser le placement de dispositifs de réduction du bruit ou des vibrations, imposer des normes d'isolation acoustique et réaliser des projets de développement urbanistique ou d'amélioration du cadre de vie.

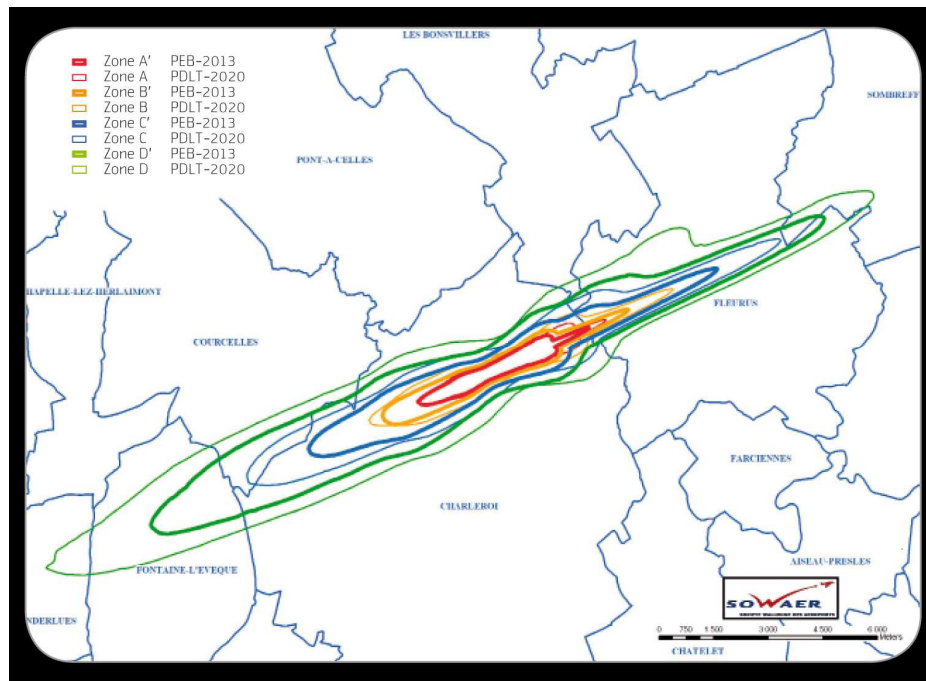
Zone A' PEB-2013
 Zone A PDLT-2020
 Zone B' PEB-2013
 Zone B PDLT-2020
 Zone C' PEB-2013
 Zone C PDLT-2020
 Zone D' PEB-2013
 Zone D PDLT-2020

0 1 250 3 500 5 000 7 500 10 000 Meters

SOWAER
 SOCIÉTÉ WALLONNE DES ASSURANCES

42

**Figure 13 : Plan d'exposition au bruit et plan de développement à long terme (PDLT)
(Aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud)**



Source : Site Internet SOWAER 2011

Face aux contestations des riverains, l'orientation qui est prise par les autorités wallonnes est donc, avant tout, la mise en œuvre d'un programme d'accompagnement. C'est la SOWAER qui sera chargée, à partir de 2001, de mettre en œuvre ce programme environnemental majeur. La création de l'ACNAW intervient également dans ce cadre. Confier le programme environnemental à la SOWAER est, selon nous, une décision très curieuse, voire incohérente. En effet, la SOWAER est, d'une part, un actionnaire majeur des sociétés de gestion ; d'autre part, elle est une société privée chargée de dédommager les citoyens des nuisances provoquées par la société dont elle est actionnaire, mission qui aurait tout à fait pu être confiée à l'administration⁶². Cette situation peut logiquement générer des conflits d'intérêts.

Concrètement, la SOWAER intervient dans l'acquisition et l'insonorisation d'immeubles situés autour des aéroports, ainsi que dans l'octroi d'indemnités pour troubles commerciaux et professionnels et de primes de déménagement pour les locataires. De plus, elle est chargée de mettre en place et de gérer un réseau permanent de sonomètres autour de chaque aéroport et d'informer les riverains sur les différentes mesures environnementales qui leur sont accessibles. Elle dispose pour ce faire de cellules présentes sur les deux sites aéroportuaires. A chaque zone du plan d'exposition au bruit (figures 12 et 13) correspond un certain nombre de mesures dont les riverains peuvent bénéficier. Les riverains situés en zone A' et B' des aéroports peuvent bénéficier soit du rachat de leur habitation par la Région, de gré à gré, soit demander l'isolation de leur maison, tout en gardant le droit de

⁶² Il faut ici relever le conflit latent qui oppose la SOWAER et l'administration, dont les fonctions initiales ont petit à petit été transférées à la SOWAER.

revendre celle-ci plus tard et de gré à gré. Les locataires situés dans ces mêmes zones bénéficient eux d'une prime unique de déménagement qui s'élève en 2011 à € 3 718.

Les riverains exerçant une activité commerciale ou professionnelle en zone A' et B' peuvent estimer subir une perte de revenus induite par le développement des activités aéroportuaires (par exemple de départ d'habitants de ces zones) et souhaiter délocaliser ou arrêter leur activité. Ils peuvent dès lors prétendre à une indemnité. Le dommage sera évalué par des experts mandatés par le riverain et la SOWAER.

En ce qui concerne les travaux d'insonorisation dans les zones A', B' et C' du plan d'exposition au bruit, le principe est que, quelle que soit la zone concernée, excepté en zone A du plan de développement à long terme, les travaux d'insonorisation doivent permettre d'atteindre un résultat défini en tenant compte des recommandations de l'OMS en matière de santé⁶³. Par ailleurs les riverains situés en zone de développement économique tel que défini dans le plan de secteur, se verront uniquement proposer le rachat de leur immeuble.

En ce qui concerne les travaux d'insonorisation dans les zones D' du plan d'exposition au bruit, les propriétaires situés dans cette zone à Liège peuvent bénéficier d'une prime forfaitaire de € 7 400 s'ils se trouvent dans la zone C du plan de développement à long terme (PDLT) et de € 3 718 s'ils se trouvent dans la zone D du PDLT. A Charleroi, ces primes sont respectivement de € 5000 et de € 2 479 (chiffres SOWAER 2011).

Suite à ce programme cadre et à la mise en place de la politique d'accompagnement des riverains, la mobilisation de ces derniers s'est fortement estompée. Il faut avouer que le programme d'accompagnement des riverains est ambitieux et très strict par rapport à ce qui se fait dans les autres pays de l'Union européenne⁶⁴. Une étude récente menée par l'Institut IPSOS, à la demande de la SOWAER, relate que le taux de satisfaction des riverains bénéficiant des mesures d'accompagnement est de 83%. La politique wallonne à cet égard semble donc porter ses fruits, même s'il convient de relativiser cette affirmation. Les répondants à cette enquête sont les riverains qui sont restés et qui ont donc été aidés par la Région. Un véritable bilan devrait selon nous prendre en compte l'ensemble de l'historique des nuisances sonores, y compris évaluer l'impact des expropriations (rachats) et prendre en compte les nombreux riverains qui sont partis, et qui n'ont aujourd'hui plus voix au chapitre, alors que leur famille vivaient parfois depuis des générations sur la zone en question⁶⁵.

Quoi qu'il en soit, on observe aujourd'hui un essoufflement certain de la mobilisation des associations de riverains. D'une part, il est vrai que toute une partie des riverains est satisfaite des mesures mises en place et des aides fournies par la Région pour les travaux

⁶³ En pratique, pour l'aéroport de Liège :

- En zone A du PDLT, il faut atteindre un affaiblissement de bruit de 42 dB(A) dans les pièces de nuit et de 38 dB(A) dans les pièces de jour.

- En dehors de la zone A du PDLT, la SOWAER détermine le niveau d'affaiblissement en vue d'atteindre un niveau de bruit maximum de 45 dB(A) dans les pièces de nuit et de 55 dB(A) dans les pièces de jour, sans que les niveaux sonores maximaux puissent être dépassés plus de 10 fois au cours d'une période de 24 heures, ces dépassements étant limités en intensité.

Pour l'aéroport de Charleroi, seules les pièces de jour sont concernées.

⁶⁴ Entretien.

⁶⁵ Entretien.

d'insonorisation, les rachats, etc. D'autre part, il faut reconnaître que certaines personnes ont tout simplement quitté la zone de nuisance. Enfin, d'autres sont lassés par le manque d'écoute des autorités publiques. Aujourd'hui par exemple, les deux associations de riverains principales sont « cliniquement mortes »⁶⁶. L'essoufflement vient principalement du manque d'écoute. Les revendications des riverains en matière de limitation du type d'avions ou de mesures réglementaires n'ont jamais été rencontrées. D'une certaine façon, les riverains sont forcés de partir, ou de rester et d'isoler leur maison, ce qui n'est efficace que lorsque les fenêtres sont fermées⁶⁷. Il faut donc ici remarquer que dans les textes, la politique wallonne de gestion des nuisances sonores est composée de deux volets : le volet accompagnement que nous venons de traiter largement, mais aussi le volet encadrement, sensé limiter le bruit à la source qui, lui, pose plus de questions. C'est à cet égard que la lassitude des riverains peut se comprendre.

Dans ce cadre, plusieurs mesures ont été prises par la Région : l'interdiction des avions classés chapitre 2 par l'OACI, l'interdiction des avions chapitre 3 hushkittés, la concentration des vols, l'interdiction des vols de nuit à Charleroi Bruxelles-Sud et des sanctions administratives pour les avions dépassant les quotas de bruit. Cependant, les mesures réglementaires sont souvent floues ou bien avantageuses pour certaines compagnies, voire complètement inappliquées. Dans l'histoire récente de la politique aéroportuaire wallonne, il apparaît en fait que le gouvernement fait tout pour limiter l'impact négatif d'une réglementation trop stricte en matière de réduction du bruit à la source. Plusieurs exemples peuvent témoigner de ce fait et ont provoqué la lassitude des associations de riverains, qui semblent avoir abandonné toute action, y compris en justice.

Le décret du 8 juin 2001 modifiant le décret du 23 juin 1994 limitait l'exploitation de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud exclusivement à la tranche horaire située entre 7 heures et 22 heures. Cependant, plusieurs plaintes de riverains ont été soumises au tribunal civil de Charleroi en 2004, en raison de la violation de la réglementation par des avions de Ryanair qui revenaient souvent passé l'heure de fermeture de l'aéroport. La décision du tribunal du 30 mars 2004 donne raison aux riverains et soumet à une astreinte de € 10 000 tout vol constaté entre 22 heures et 7 heures. L'exécutif wallon, désirant faire preuve de souplesse à l'égard de l'opérateur, décide de proposer au Parlement wallon de voter en urgence, le 1^{er} avril (2 jour après la décision du tribunal), un décret modifiant les heures d'ouverture de l'aéroport. Entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures, *les retours d'avions basés* sont autorisés. Selon l'avis de l'ACNAW, en adoptant cette mesure, « *le gouvernement wallon régularise une situation de fait (la programmation de vols dans la tranche 22 heures – 23 heures ne répondant pas à la notion de 'circonstances exceptionnelles')*. Cette mesure donne une marge opérationnelle accrue aux exploitants de l'aéroport et aux compagnies, tout en s'inscrivant dans une pratique européenne qui, via la

⁶⁶ Entretien. A titre d'indication, le site internet de l'ARACH n'est même plus accessible. Celui de NetSky est mis à jour de façon très irrégulière.

⁶⁷ Entretien.

directive du Parlement européen et du Conseil 2002/49/CE du 25 juin 2002 (annexe 1), fixe la durée de la nuit à huit heures »⁶⁸.

Par ailleurs, les pénalités de dépassement sont calculées selon un quota de bruit maximum pouvant être atteint pendant la nuit, mais qui est calculé de façon telle que les avions qui arrivent au milieu de la nuit sont fortement pénalisés, alors que ceux qui arrivent peu de temps après les heures de fermetures ou d'ouverture le sont moins. L'impression qui est donnée est que les avions fortement nuisibles, qui arrivent au milieu de la nuit, sont fortement pénalisés. Or, il y a très peu d'avions qui utilisent ces tranches horaires, puisque les avions qui accusent des retards sont les avions basés, qui arrivent ou décollent dans la demi-heure suivant la fermeture de l'aéroport ou la demi-heure précédant son ouverture⁶⁹. Selon l'ACNAW, « *les mouvements effectués entre 6 heures 30 et 7 heures sont autorisés pour autant qu'ils ne dépassent pas le quota de bruit maximal autorisé par mouvement, fixé à 7 points. De plus, entre 22 heures et 23 heures, seuls les mouvements d'avions ne dépassant pas un quota de bruit maximal par mouvement fixé à 5 points sont autorisés. Cette disposition conduit à un abaissement significatif de la limite autorisée en termes de points par mouvement (7 points entre 6 heures 30 et 7 heures, 5 points entre 22 heures et 23 heures), la limite antérieure étant fixée à 12 points (article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2002 relatif au "Quota de bruit global à l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud pendant les plages horaires 22 heures - 23 heures et 6 heures - 7 heures")* »⁷⁰. Dans ce contexte, l'utilisation d'avions neufs et relativement « peu bruyants » par Ryanair a pour conséquence qu'aucune sanction n'est formulée à l'encontre l'opérateur historique. Par ailleurs, les avis et recommandations de l'autorité de contrôle ne seront pas pris en compte. Cet épisode marque la prégnance du pouvoir exécutif sur le législatif qui parvient de la sorte à contourner le pouvoir judiciaire⁷¹. Dans ce cas, le gouvernement « régularise une situation de fait » pourtant en infraction au regard de la réglementation.

Par ailleurs, l'arrêté définissant les sanctions pour les avions dépassant les quotas de bruit imposés n'est toujours pas d'application. En effet, le réseau de sonomètres visant à mesurer les dépassements sonores n'a pas été avalisé par le pouvoir législatif⁷². En 2009, l'ACNAW a rendu un avis portant sur le projet de décret wallon relatif aux sanctions administratives en matière de nuisances aéroportuaires. Dans cet avis, l'autorité note l'engagement du gouvernement de mettre en œuvre avant la fin 2009 un dispositif applicable aux infractions visées par le décret du 23 juin 1994. A ce jour (2011), la politique wallonne en matière de sanctions relatives aux nuisances aéroportuaires n'est toujours pas d'application.

⁶⁸ Avis n°2004/1 de l'ACNAW remis d'initiative sur le décret du 1^{er} avril 2004 modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports relevant de la Région wallonne, rendu le samedi 2 juin 2004 (accessible à la page :

http://www.acnaw.be/opencms/export/sites/be.acnaw/resources/documents_pdf/Avis_20040612.pdf, consultée le 18 février 2011)

⁶⁹ Entretiens.

⁷⁰ Avis n°2004/1 de l'ACNAW remis d'initiative sur le décret du 1^{er} avril 2004 modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports relevant de la Région wallonne, rendu le samedi 2 juin 2004 (accessible à la page :

http://www.acnaw.be/opencms/export/sites/be.acnaw/resources/documents_pdf/Avis_20040612.pdf, consultée le 18 février 2011).

⁷¹ Entretien

⁷² Entretien.

A la lecture de ces exemples, on remarque que le gouvernement wallon n'est pas ferme dans les textes réglementaires de réduction du bruit à la source. Il semble même qu'il y ait une volonté de régulariser des situations de fait en termes d'infractions, voire de modifier la réglementation en vue d'assouplir les restrictions de décollage et d'atterrissage. Cette façon de procéder, conjuguée au départ des leaders des associations de riverains (déménagements, etc.) explique en partie la lassitude des riverains d'une part, et l'essoufflement de leurs actions en justice, d'autre part.

3.2.4. Les zones aéroportuaires dans la politique de développement économique wallonne, l'accès aux zones de développement économique aux abords des aéroports et le « tabou aéroportuaire wallon »

En raison de la forte croissance de leur activités, les aéroports wallons constituent la vitrine du redéploiement économique de la Région. Très tôt, les autorités wallonnes ont voulu utiliser ces deux pôles importants pour attirer les investisseurs et les entreprises⁷³. C'est surtout la création d'emplois qui a joué dans les choix politiques et qui a poussé le gouvernement wallon à investir massivement dans ces deux grandes infrastructures. Grâce aux investissements réalisés depuis dix ans par la SOWAER, les deux sites présentent effectivement aujourd'hui des caractéristiques différentes mais tout aussi attractives.

Davantage que par le passé, on observe la différenciation progressive des choix opérés sur chacun des sites aéroportuaires. Chaque aéroport a suivi sa voie et est confronté à des choix propres, qui répondent à l'évolution récente de leurs activités. Ainsi, par exemple, Charleroi semble manquer de place alors que le site de Liège offre encore de très larges espaces qui permettent des investissements à plus long terme dans les infrastructures. Une décision récente stipule que les quelques 400 hectares encore disponibles autour du site seront dédiés au développement économique et à l'agrandissement de *Liege Logistics*. Dans ce cadre, c'est encore une fois la SOWAER qui est autorisée à procéder à d'éventuelles expropriations et surtout habilitée à recourir aux fonds publics pour l'aménagement de zones économiques. Elle a mené une étude sur l'aménagement global des terrains environnant l'aéroport en vue de répartir au mieux les activités, complémentaires à celles implantées dans la zone aéroportuaire, et ce en vue d'attirer les candidats investisseurs du secteur. Ainsi, une grande partie des terrains aux abords des aéroports, à Liège particulièrement, mais également dans une moindre proportion à Charleroi, sont inscrits en zones d'activité économique au plan de secteur⁷⁴.

D'un point de vue général, cette vision des choses est pleinement intégrée, depuis 2005, dans le Plan Marshall wallon, devenu entretemps le Plan Marshall 2.vert. Ces plans sont destinés à promouvoir et stimuler le développement économique et à mettre en place un

⁷³ Entretien.

⁷⁴ La Région wallonne est couverte par 23 plans de secteurs adoptés entre 1977 et 1987, et subissent des modifications régulières. L'objet de ces plans de secteur est de définir les affectations du sol au 1/100000^e afin d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter les utilisations abusives du sol. En mai 2009 a été adoptée provisoirement une révision du plan de secteur pour la zone aéroportuaire de Liège-Bierset : « Développement de l'activité aéroportuaire de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée, redéploiement des forces armées à Liège-Bierset et compensations planologiques qui y sont liées », M.B. du 19 juin 2009.

cadre favorable à la création d'activités et d'emplois. Il s'agit de mobiliser tous les acteurs économiques, académiques et publics. Dans le cadre de ce plan d'action, au sein de six axes prioritaires, on rencontre les pôles de compétitivité wallons, parmi lesquels le Transport et la Logistique. L'idée est de rassembler et de fédérer les entreprises, les centres de formations et les unités de recherche afin d'améliorer le niveau de performance dans ce domaine à fort potentiel pour la Wallonie. *Logistics in Wallonia* a été créée dans le but de développer le secteur du transport et de la logistique en Wallonie et de le promouvoir à l'étranger. Par ailleurs, le pôle *Logistics in Wallonia* garantit, notamment par la mise en place de formations spécifiques, la mise à disposition d'une main-d'œuvre spécialisée nécessaire au développement économique des entreprises du secteur. Il coordonne également les partenariats entre les entreprises du secteur. *Liege Airport* surtout est une vitrine et un nœud pour les activités de ce secteur⁷⁵.

Depuis toujours, la situation de Liège est propice au développement du secteur des transports et de la logistique. Ce secteur a la particularité d'offrir des opportunités d'emplois relativement diversifiées puisque la chaîne demande de la main d'œuvre peu qualifiée jusqu'à de la main d'œuvre très qualifiée. Tous les types d'emplois sont ainsi représentés dans ce secteur. Le site de *Liege Airport* est approprié pour la réalisation des activités de ce secteur : l'espace est disponible, la main d'œuvre également⁷⁶. L'évolution récente du site révèle que *Liege Airport* est un pôle d'attraction d'activités qui dépasse largement ses liens historiques avec le trafic aérien. Il est en effet avant tout un lieu d'échanges économiques et un lieu de passage. Aujourd'hui, l'aéroport a également pour vocation de développer de nouveaux services, de nouveaux produits, en dehors du trafic aérien. Ces revenus commerciaux permettent à la société de gestion de renforcer la rentabilité de l'entreprise, de la protéger des variations conjoncturelles du trafic aérien et de favoriser son autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. Il apparaît que l'ensemble du site de l'aéroport est devenu un « village économique » : plus de 75 entreprises y sont déjà installées. De grands travaux sont prévus pour les prochaines années et notamment la construction d'un espace fret pour les trains à grande vitesse. Ce projet, dénommé Liège CAREX, s'inscrit dans un projet européen de fret express destiné à transférer une partie des colis de l'aérien vers le rail⁷⁷. Ainsi, l'énorme espace disponible révèle à ce jour l'absence d'une rivalité potentielle entre les entreprises désirant s'implanter sur le site, mais il semble que les entreprises en lien avec le transport et la logistique soient privilégiées. C'est *Liege Airport* qui a tout pouvoir pour décider qui s'installe ou pas dans la zone aéroportuaire ; elle définit sa politique d'investissements en partenariat avec la SOWAER.

La cohérence de gestion qui prévaut à *Liege Airport* n'est pas reproduite à Charleroi. L'aéroport constitue également un pôle de développement économique, mais depuis la régionalisation, les terrains disponibles et sur lesquels la société de gestion a des droits sont relativement limités. L'espace est donc avant tout beaucoup moins grand ; ensuite, BSCA n'a pas de concession sur toute la zone aéroportuaire en ce sens que le parc d'activités économiques (l'Aéropole), jouxtant l'aérogare, est géré par une entité distincte. Cette entité

⁷⁵ Entretien.

⁷⁶ Entretien.

⁷⁷ Entretien.

est l'intercommunale Igretéc, dont fait partie la ville de Charleroi. Elle a très tôt pris en charge la gestion de l'Aéropole de Charleroi, étant donné que son but initial est le développement économique de la région de Charleroi et du Sud-Hainaut. Elle fait également de la gestion immobilière (c'est le cas dans les immeubles de l'aéropole) et du soutien financier aux entreprises. Elle a été créée au début des années 1990 dans le contexte de crise socioéconomique dans le bassin carolorégien et elle a directement joué sur l'image de redressement jouée par l'aéroport. Elle s'est donc activée, en tant que gestionnaire des immeubles de l'Aéropole, situé en bordure de l'aéroport de Charleroi, à faire de cette zone un parc d'activités économiques orientés vers des secteurs qui ne sont pas forcément reliés à l'aéronautique (biotechnologies, TIC, industrie technologique etc.). Aujourd'hui, 160 entreprises sont présentes sur le site d'une superficie de 100 hectares.

A Charleroi, une rivalité sur l'accès aux terrains situés aux abords des aéroports se dessine donc davantage qu'à Liège. Les activités de l'aéroport sont beaucoup plus importantes qu'il y a 15 ans mais l'espace disponible à proximité proche n'est pas une concession de BSCA. Il y a ici clairement une impossibilité d'extension. Par ailleurs, les activités alternatives (commerces et restaurants) manquent de place du fait de la petite taille de l'aérogare, construite comme une « boîte à chaussure »⁷⁸. BSCA doit être conscient de cela car la demande de ce type de services est de plus en plus importante de la part des usagers finaux. La place sera sans doute libérée par des comptoirs plus petits pour les compagnies et grâce à la popularisation du *self check-in*⁷⁹.

Quoi qu'il en soit on comprend le rôle économique joué par les aéroports. L'argument à l'emploi a d'ailleurs toujours été employé par les politiques pour justifier les investissements colossaux dans les infrastructures depuis la régionalisation. En 2009, une étude de la Banque nationale, fondée sur les chiffres 2006, estimait à 14 500 emplois directs, indirect et induits générés par l'activité aéroportuaire en Région wallonne (Kupfer & Lagneaux, 2009). Fin 2009, *Liege Airport* estimait à 2 778 emplois directs sur le site ; le chiffre de 2 500 était avancé pour l'aéroport de Charleroi (SOWAER 2010). Il faudrait y ajouter les emplois générés par les activités qui sont périphériques aux activités aéroportuaires, ou des entreprises qui n'ont rien à voir avec l'aéronautique mais qui profitent de la vitrine que sont les aéroports.

A plusieurs égards, on pourrait donc apprécier cette création d'emplois et affirmer que le pari de la Région a réussi. Il faut selon nous relativiser ces chiffres. Tout d'abord en mettant en perspective le nombre des emplois créés par le secteur avec les pertes d'emplois générées par la faillite du secteur sidérurgique dans le courant des années 1980, qui se chiffraient au total à plusieurs dizaines de milliers d'emplois. La reconversion des bassins sidérurgiques dans le développement des activités aéroportuaires est donc loin d'avoir comblé ces chiffres. Ensuite, il serait intéressant de faire le ratio entre les investissements et les emplois créés afin de mesurer le coût public d'un seul emploi créé dans le secteur. Ce calcul n'a jamais été réalisé tant il serait difficile de mesurer la facture aéroportuaire wallonne. On

⁷⁸ Entretien.

⁷⁹ Entretien. Le *self check-in* consiste à effectuer soi-même son enregistrement sur le vol, le plus souvent via le site Internet de la compagnie, ou sur des bornes situées dans l'aéroport, et non plus en passant au comptoir de la compagnie.

pourrait la chiffrer assez facilement au-delà du milliard et demi d'euros pour tout la période, si on prenait en compte toutes les aides octroyées aux compagnies, les investissements dans les infrastructures, les insonorisations des habitations et les rachats.

Pour beaucoup, malgré les effets positifs indéniables de la politique aéroportuaire wallonne, ce sujet fait encore aujourd'hui l'objet d'un tabou dans le monde politique. On parle même parfois de chantage à l'emploi⁸⁰. Au sein du monde politique, la politique aéroportuaire fait l'objet d'un consensus apparent et n'est jamais l'objet d'un débat mettant en exergue les montants investis par rapport aux effets positifs induits. Les variables du défi climatique et du défi énergétique sont tout autant passées sous silence. Il faut ici observer une difficulté à reconnaître qu'une idée bonne en 1990 ne l'est plus forcément autant aujourd'hui⁸¹. Les organisations qui tirent la sonnette d'alarme ou qui ont tenté de lancer le débat sur ces questions trouvent inlassablement devant eux une porte close⁸². La direction qui a été prise il y a 20 ans semble appelée à se poursuivre, mais se situe aujourd'hui dans un contexte bien différent, dans lequel les compagnies historiques sont très puissantes, puisqu'en « monopole ». A moyen et long terme, cette situation de dépendance rend le secteur aéroportuaire « fragile » en Région wallonne, contrairement aux apparences.

3.2.5. La coordination entre l'utilisation civile et l'utilisation militaire des infrastructures (résolution de la cinquième rivalité)

Deux rivalités civil/militaires ont jusque récemment touché le secteur aérien en Région wallonne. D'une part, la présence des militaires à Bierset (Liège) ; d'autre part l'utilisation de l'espace aérien au dessus du territoire de la Région.

Concernant la présence des militaires sur la base de Bierset, les relations entre la Région et la Défense semblent s'être toujours déroulées de façon cordiale et coordonnée. L'aéroport de Liège est le seul qui soit touché par cette rivalité pour cette étude de cas. À Liège cependant, les activités d'entraînement militaire ont toujours été assez limitées puisque ce sont essentiellement des hélicoptères qui ont cohabité avec les activités civiles. Il y a eu dès 1990-1991 un accord de coopération entre la Défense, la Région, Belgocontrol (à l'époque la RVA) et *Liege Airport*. Il était stipulé que les contrôleurs militaires assureraient la sécurité du trafic aérien de jour sur le site. Cet accord de coopération annonçait également que tout déplacement des militaires à Liège serait en partie supporté financièrement par la Région. L'ensemble des décisions à ce sujet ont toujours été prises de façon négociée⁸³.

Il faut cependant noter que l'accroissement des activités civiles a poussé les militaires vers la sortie, même si ce n'est pas la première raison de leur départ. Alors qu'il avait été initialement décidé que les militaires déménageraient à un autre endroit du site, le Ministre De Crem a choisi de faire quitter les militaires de Liège (2010), dans le cadre d'un plan de restructuration de la Défense. Les raisons invoquées sont les coupures budgétaires dont la Défense fait l'objet et la nécessité de rassembler les activités et de rationaliser les coûts. À cette heure, il n'y a donc plus d'activités militaires à Bierset.

⁸⁰ Entretien.

⁸¹ Entretien.

⁸² Entretien.

⁸³ Entretien.

La rivalité civil/militaire est plus observable au niveau de l'utilisation de l'espace aérien wallon, même si à nouveau, la priorité des activités civiles sur les activités de la Défense est patente. Au niveau national, l'utilisation de l'espace aérien est réglée par un comité national qui réunit les principaux acteurs du secteur et qui organise les activités entre les différents usagers du ciel⁸⁴. Les accords de ce comité mènent généralement à la modification des routes d'entraînement de la Défense afin de libérer de l'espace pour le trafic civil. La question s'est particulièrement posée dans la zone de Charleroi, puisque les compagnies civiles entraînent en concurrence avec les opérations militaires au départ de la base de Florennes. La Défense s'est donc réorganisée et a passé un accord avec la France en vue de définir une zone transfrontalière pour les entraînements et les exercices tactiques⁸⁵.

3.2.6. La gestion de l'infrastructure et le cas de Belgocontrol

Il nous reste à traiter des difficultés financières de Belgocontrol. En 2010, l'organisation accusait une perte de € 20 millions (cf. Lohest & Aubin, 2010). Cette situation s'inscrit dans le cadre plus général de la situation belge et résulte d'une incohérence du régime et d'une conflictualité entre les composants nationaux et régionaux du régime et les composants européens.

Trois éléments sont à la base des difficultés financières de Belgocontrol, qui se trouve en situation de perte d'exploitation structurelle. Premièrement, la chute des activités à Bruxelles-National, principalement suite au départ de DHL. Les redevances à Bruxelles-National ne sont par ailleurs pas indexées et répondent à un taux unitaire fixé par le contrat de gestion liant Belgocontrol et l'État belge. Ensuite, les vols exonérés coûtent annuellement € 3 millions à l'entreprise, mais l'État ne rétribue pas ce déficit, ce qui est pourtant prévu par le contrat de gestion. Enfin, et c'est ce qui nous intéresse particulièrement pour cette étude de cas, le contenu de l'accord de coopération de 1989 stipule que la RVA continuera à prêter gratuitement les services de navigation aérienne au sein des aéroports régionaux tant qu'ils ne s'élèvent pas au-delà du niveau de prestation de l'année 1989. Jusque récemment, Belgocontrol parvenait à financer ces services gratuits via un mécanisme de financement croisé : elle parvenait à se maintenir en équilibre en facturant, en fait, sur les services en route, le déficit créé par les prestations gratuites sur les aéroports régionaux. Cette façon de faire est aujourd'hui interdite par la législation européenne du Ciel unique II, qui interdit formellement le financement croisé des services « en route » vers les services « terminal ». Il en résulte que Belgocontrol ne recouvre plus totalement ses coûts.

L'entreprise publique est donc au bord de la faillite. La situation dans les aéroports régionaux n'est pas la seule en cause, d'autant plus que selon la Région, cette dernière verse le déficit créé par les services gratuits. Par ailleurs, l'État fédéral rechigne à éponger la dette de Belgocontrol et les Régions refusent de renégocier l'accord de coopération. La situation de l'organisation est donc plus que critique⁸⁶.

⁸⁴ Ces acteurs sont la composante aérienne de la défense, Belgocontrol, Eurocontrol, le ministère des Transports, des représentants de l'aviation générale et Brussels Airlines (entretien).

⁸⁵ Entretien.

⁸⁶ Entretiens.

4. Conclusion

Nous venons de retracer le développement des activités aéroportuaires en Wallonie en nous focalisant sur les rivalités quant à l'usage des infrastructures aéroportuaires wallonnes. Au regard de l'objectif que nous nous sommes fixé à l'entame de ce travail, les informations récoltées nous permettent de répondre aux questions posées.

Pourquoi les activités aéroportuaires wallonnes ont-elles décollé ? Il est hasardeux de fournir une réponse définitive à cette question mais notre développement permet d'affirmer une première chose : le développement des aéroports est une décision politique, prise par le gouvernement wallon en 1990 et qui fait encore aujourd'hui l'objet d'un consensus politique, tous partis confondus. L'objectif poursuivi est celui du redéploiement économique de la Wallonie qui, au début des années 1990, subit de nombreux revers économiques, avec la fermeture des principales usines sidérurgiques dans les deux bassins industriels majeurs de la région : Liège et Charleroi. Cette décision est à l'origine de la situation que nous connaissons aujourd'hui et guide l'ensemble des positions des pouvoirs publics en matière aéroportuaire au cours des vingt dernières années. Elle ne fait l'objet d'aucune remise en question.

Étant donné le potentiel que représentent les investissements dans les infrastructures aéroportuaires, des rivalités d'usage sont apparues entre les acteurs. Ce qu'on remarque, c'est que la résolution de ces rivalités passe pratiquement toujours par des décisions gouvernementales. Il y a donc une *résolution politique* des rivalités d'usage. On l'observe dans le cas de la rivalité entre les bassins industriels : le gouvernement opte pour une distribution égalitaire des deniers publics. La spécialisation différenciée des sites prolonge ce type de résolution et évite de devoir gérer une concurrence entre deux plateformes générant des activités similaires sur un territoire réduit. Par ailleurs, la concurrence entre les compagnies sur chacun des sites est également minimisée du fait des avantages accordés aux compagnies historiques de chaque site. Ces privilèges font directement suite à la décision politique de développement et d'investissement : il était nécessaire que des compagnies se montrent intéressées pour exploiter les infrastructures et donc, il a été décidé de mettre le prix. Ces privilèges sont par ailleurs scellés au sein d'accords unissant les compagnies, les sociétés de gestion et le gouvernement wallon. Le poids du pouvoir exécutif dans la résolution des rivalités est prépondérant. Dans le cas de la problématique du bruit, ce dernier n'hésite pas, selon nos sources, à « manipuler » le pouvoir législatif pour résoudre des contradictions au niveau de l'application du droit par exemple. Par ailleurs, le gouvernement a choisi d'« arroser » les riverains (les victimes) de compensations, plutôt que de mettre en œuvre des mesures de réduction du bruit à la source pourtant prévues dans la loi.

La modalité de résolution des rivalités d'usage montre une caractéristique fondamentale de la configuration des acteurs du secteur en Wallonie : quasiment la totalité des initiatives et décisions sont dans les mains de l'exécutif avec peu de contrôle possible par le législatif. Dès le transfert de compétence, l'exécutif wallon prend en main le projet aéroportuaire wallon. À l'époque, le SPW hérite des fonctions de la RVA, mais on verra constamment que

l'administration wallonne sera vidée de ses compétences : au profit des sociétés de gestion dans un premier temps (dont la Région est actionnaire), au profit de la SOWAER aujourd'hui (dont la Région est le seul actionnaire). Cette configuration provoque déjà des conflits entre ces acteurs politico-administratifs et une répartition des compétences qui n'est pas toujours claire.

Enfin, la portée symbolique des aéroports wallons, véritables « réussites » du redéploiement économique de la région, et le consensus politique qui entoure leur développement continu, font du questionnement de ce choix politique, dans une perspective de durabilité, un tabou absolu à l'heure actuelle.

Références

1. Monographies, articles et rapports

- Belgocontrol (2009). *Rapport annuel*.
- Block, G. (1999). La sécurité aérienne et la réforme du paysage aéroportuaire belge: rôles et missions de Belgocontrol. *Revue de droit commercial belge*, 317-323.
- Courbe, P. (2008). Les limites du ciel. Enjeux du développement incontrôlé du transport aérien. *Dossier Inter-Environnement Wallonie*.
- CPDT (2000). *Optimisation des grandes infrastructures. Tome IA: aéroports*.
- De Beys, J. (2004). La décision de la Commission européenne du 12 février 2004 sur les aides d'Etat accordées à Ryanair. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1852.
- Fayolle, C. (2003). La dérégulation du transport aérien en Europe (1987-1997). *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 209, 75-89.
- Godfroid, M., Frühling, P., (2000). Le nouveau droit aérien belge. *Revue de droit commercial belge*, 553-565.
- Kupfer, F., & Lagneaux, F. (2009). Economic importance of air transport and airport activities in Belgium. *Banque nationale de Belgique, Working paper document n° 158*.
- Lohest, F., & Aubin, D. (2011). Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Belgique (1899-2010). *Working paper de l'IUKB - n° 2*.
- Terribilini, S. (1999). Fédéralisme et inégalités sociales dans la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale. Lausanne.

2. Sites internet consultés (courant janvier-février 2011)

- SOWAER : <http://www.sowaer.be/index.php>
- Aéroports de Wallonie : <http://aeroports.wallonie.be/opencms/opencms/fr/>
- Belgocontrol : <http://www.belgocontrol.be/>
- ACNAW : <http://www.acnaw.be/opencms/opencms/fr/>
- Logistics in Wallonia: <http://www.logisticsinwallonia.be/index.php>
- Liege Airport: <http://www.liegeairport.com>
- BSCA: <http://www.charleroi-airport.com/>
- Inter-environnement Wallonie: <http://www.iewonline.be/>
- Net-Sky ASBL: <http://www.net-sky.be/>

3. Entretiens réalisés avec les acteurs

- Entretien avec V. Leburton, Directrice générale de la SOWAER, 24 septembre 2010, Namur.
- Entretien avec C. Bodart, Directeur de l'exploitation aéroportuaire au Service Public de Wallonie, 5 novembre 2010, Namur.
- Entretien avec J-P Coyette, Cive président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en Région wallonne (ACNAW), le 23 novembre 2010, Louvain-la Neuve.
- Entretien avec P. Courbe, Chargé de projet à Inter-environnement Wallonie, le 2 décembre 2010, Namur.
- Entretien avec D. Gering, Directeur commercial « aviation » et communication manager chez Brussels South Charleroi Airport, le 8 décembre 2010, Gosselies.

- Entretien avec C. Berlanger, Responsable juridique chez Belgocontrol, le 10 décembre 2010, Steenokkerzeel.
- Entretien avec S. Kreins, coordinateur du projet Liège Carex, le 13 décembre 2010, Liege Airport.
- Entretien avec D. De Smedt, responsable du contrôle aérien à la Composante aérienne de la Défense, le 12 janvier 2011, Evere.